

**Trabajadoras domésticas remuneradas,
avances en derechos laborales y en ciudadanía:
Chile y el Perú en perspectiva comparada**

Leda M. Pérez^{1,2}

Trabajo preparado para su presentación en la
VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política
(Eje temático: Participación, representación, y actores sociales)

Organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)
Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)
Lima, 22-24 de julio del 2015

¹ Leda M. Pérez es investigadora asociada del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y Directora Académica del Programa de Doctorado en Gestión Estratégica de la misma universidad (l.perez@up.edu.pe).

² Agradezco el valioso apoyo de Claudia Wong en su trabajo de búsqueda y organización de información y la conducción de las entrevistas utilizadas en este estudio.

Trabajadoras domésticas remuneradas, avances en derechos laborales y en ciudadanía: Chile y el Perú en perspectiva comparada

Abstract: En octubre de 2014 Chile comenzó el proceso hacia la ratificación de la Convención 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconociendo que las trabajadoras domésticas remuneradas deben recibir los mismos derechos básicos que otros trabajadores. Conforme a la OIT y su propia legislación, en Chile ahora se requerirá que se especifiquen en el contrato con la trabajadora las tareas y el domicilio donde éstas se realizarán, debiendo el empleador registrar dicho contrato en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Comparativamente, si bien el Perú cuenta con la Ley de Trabajadores del Hogar (2003) que otorga algunos derechos laborales para este sector, existen aún brechas notables en relación con los derechos vigentes para otros trabajadores. La mayoría de estas trabajadoras permanecen en la informalidad – sin contratos, ni acceso a una remuneración vital mínima; con derechos recortados y poca o nula protección social y laboral.

La hipótesis de esta investigación es que Chile mejoró su legislación respecto de los derechos laborales para trabajadoras domésticas como resultado de la coincidencia entre una fuerte voluntad política desde arriba y una presión sindical desde abajo que, en su conjunto, han logrado una mayor inclusión socioeconómica para este sector laboral. Las preguntas centrales a explorar son: ¿Cómo y en qué contexto se dió la confluencia para lograr estos avances normativos relativos al empleo doméstico en Chile? ¿Qué puede aprender el Perú al respecto? La metodología para esta investigación incluye entrevistas con actores claves y revisión y análisis de datos secundarios.

Introducción

En 2011 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estableció la Convención 189 (en adelante, OIT 189) para asegurar el trabajo decente para trabajadores domésticos remunerados. Un paso adelante significativo para los derechos laborales, este convenio busca mejorar las condiciones de trabajo de un sector laboral que ha experimentado una larga historia de marginación a nivel mundial.

El trabajo doméstico remunerado es constituido en su mayoría por mujeres adultas, adolescentes y niñas altamente vulnerables y con pocas posibilidades de ascenso laboral o social (Anderson 2000; Browne y Misra 2003; Duffy 2007; Razavi 2010). Asimismo, una investigación reciente sobre el tema (Jokela 2014) coloca a la desigualdad socioeconómica como factor principal en la prevalencia de este trabajo a nivel mundial.³

La región latinoamericana es ahora el área del mundo en la que más países han ratificado la OIT 189.⁴ Chile ratificó dicho Convenio en octubre del 2014 con la aprobación del mismo por su Congreso Nacional, y luego vino su ratificación el 10 de junio del 2015. Entra en vigor el 10 de julio del 2016.⁵ Pero, lo más resaltante de la ratificación chilena del Convenio es la historia previa a ella.

Si bien Chile tiene sus propios antecedentes sobre la exclusión y maltrato de trabajadoras domésticas, tanto nacionales como internacionales (Stefoni 2009; Valenzuela 2009a), en los últimos cuatro años este país viene desarrollando y aprobando una serie de leyes destacables en torno a los derechos laborales de este sector, incluyendo medidas para el ejercicio más pleno de su ciudadanía. Entre éstas se encuentran, por ejemplo, mejoras en el salario mínimo, reducciones en las horas de trabajo, y avances en torno a vacaciones, descanso semanal, contratos escritos, entre otras.

En el Perú, por contraste, la última legislación dedicada a los derechos de este sector es la Ley 27986 del año 2003.⁶ En su momento, ésta representó un salto cualitativo en torno a los derechos de las trabajadoras domésticas, hasta ese momento consideradas “locadores de servicios”. Pero la ley solo asegura derechos recortados en comparación a otros trabajadores: la mitad de vacaciones, gratificaciones, y compensación por tiempo de servicios (CTS). No tienen derecho ni al sueldo mínimo nacional, ni a una remuneración mínima, y sus contratos de trabajo pueden ser acordados por vía oral. Por ende, en su inmensa mayor parte permanecen en la informalidad.

³Jokela analiza el trabajo doméstico remunerado en 74 países del mundo usando datos estadísticos de la OIT. Sus hallazgos sugieren que la inequidad de ingreso es un factor clave en la determinación de la proporción de trabajadores domésticos en la fuerza laboral de un país.

⁴ Ver http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_220856/lang--es/index.htm. Consultado el 29 de junio del 2015.

⁵ Ver http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102588 Consultado el 29 de junio del 2015.

⁶Ver <http://www.mintra.gob.pe/contenidos/archivos/prodlab/LEY%20DE%20LOS%20TRABAJADORES%20DEL%20HOGAR%20Ley%20No.%2027986%2003-06-03.pdf>. Consultado 17 de junio del 2015.

Una investigación reciente nos ha llevado a concluir que la situación actual de este sector sigue siendo una de alta vulnerabilidad (Pérez y Llanos 2015a). Esto está directamente vinculado a los derechos limitados con los que ellas cuentan, asimismo al trato marginador a las cuales siguen expuestas y la dificultad de documentar esta situación porque este trabajo se realiza en casas particulares sin ningún tipo de monitoreo efectivo por parte del Estado peruano.

Este contexto de avances lentos y a medias contrasta con la velocidad y profundidad de los avances en Chile. ¿Por qué? ¿Qué factores políticos marcan la diferencia entre el Perú y Chile en torno a la ratificación de la OIT 189 y los derechos laborales del trabajo doméstico en general?

La presente investigación busca plantear algunas primeras ideas y preguntas sobre las diferentes coyunturas políticas y procesos legislativos en torno los derechos laborales para trabajadoras domésticas en Chile y el Perú. Una hipótesis preliminar es que Chile mejoró su legislación respecto de los derechos laborales para trabajadoras domésticas como resultado de la coincidencia entre una fuerte voluntad política de parte de élites políticas desde arriba, y una presión sindical desde abajo que, en su conjunto, han logrado una mayor inclusión socioeconómica para este sector laboral.

Las preguntas centrales que se exploran son: ¿Cómo, y en qué contexto, se dio la confluencia para lograr estos avances normativos relativos al empleo doméstico en Chile? ¿Qué puede aprender el Perú al respecto?

Fundamentos teóricos

En esta sección presentamos una formulación preliminar de los fundamentos teóricos de la investigación, que necesita ser refinada en permanente contraste con los resultados empíricos del trabajo aun en curso.

Para el análisis de ambos casos se ha revisado el trabajo de Sanz (2012) y el trato que da a las teorías de Kingdon (1995) sobre ventanas de oportunidad política (*policy windows*). Asimismo se considera el análisis de Morón y Sanborn (2007) sobre los desafíos del *policymaking* en el Perú.

La investigación de Sanz sobre la reforma policial en el Perú, brinda elementos importantes sobre enfoques del *policymaking*, el análisis de actores y el institucionalismo. Kingdon ofrece un análisis útil sobre el uso de momentos políticos que puede servir para explicar algunas diferencias entre lo acontecido en Chile y el Perú hasta ahora. Por último, el trabajo de Morón y Sanborn explica las historias y procesos de la elaboración de las políticas públicas en el Perú y los desafíos enfrentados en los mismos.

La “ventana de oportunidad”. Kingdon (1995:165) arguye que la “ventana de oportunidad” es una ocasión para que diferentes actores realicen o promueven propuestas de políticas específicas y/o generen atención a las problemáticas que les interesen. Los actores que abogan por las propuestas deben esperar preparados y atentos a una oportunidad para que su propuesta pueda ser la solución a un problema, sea implementada, y pueda generar una corriente política que puedan usar a su favor.

Según Kingdon, las condiciones para que se abra la ventana incluyen el reconocimiento de un problema; una propuesta -- o política disponible -- al mismo (*policy*); y un momento político que permita el cambio (*politics*). Los problemas o las políticas pueden generar la agenda del gobierno, pero el que una propuesta llegue a formar parte de la toma de decisión en esa agenda aumenta cuando se juntan las tres “p”: problema, propuesta y política (1995: 178).

Predecibles o no, las ventanas de oportunidad son fenómenos poco frecuentes y se mantienen abiertos por el poco tiempo que las tres condiciones (problema, propuesta y política) se mantengan vigentes al mismo tiempo. Pese a su rareza, mediante ellas se pueden realizar cambios muy importantes. Una ventana de oportunidad puede ser el cambio de una administración, un desastre natural o el colapso de una economía. En el presente caso, por ejemplo, el ingreso de Michelle Bachelet a la Presidencia de la República de Chile, es una clara ventana de oportunidad. Con la entrada de cada nuevo gobierno, se crea el *timing* ideal para introducir nuevos temas en agenda, iniciar proyectos y eliminar otros. Sin embargo, es de tener en cuenta que este periodo de “luna de miel” solo dura los primeros meses del nuevo mando, durante el cual se cuenta con aceptación y expectativa pública y hay mayores chances de avanzar con iniciativas presentadas.

Entonces, una política pública o propuesta, tendrá mejores probabilidades de ser implementada de aprovecharse la coincidencia de la apertura de una ventana de oportunidad y la luna de miel. Mientras más tiempo se deja sin aprovechar esta coincidencia, es decir, que se demore en lanzarse la propuesta de reforma, aumentan las posibilidades de que se genere menos presión de cambio. Quizá el problema no cambie, pero si se puede vivir con él se llega a percibir como menos urgente, y por ende se convierte menos en un problema y más en una condición (Kingdon 1995: 170).

Es posible, entonces, que la teoría de Kingdon sirva para explicar la ventana de oportunidad abierta con la primera y segunda presidencia de Bachelet en Chile. También explicaría el éxito de los opositores al cambio en el Perú, que han logrado el retraso de la ratificación de la OIT 189 en el país a sabiendas de que otras prioridades coyunturales opacarían el tema original.

Los desafíos del *policymaking*. Una investigación que puede ofrecer luces sobre el proceso de elaboración de políticas públicas en el Perú es la de Morón y Sanborn (2007). Ésta sostiene que las políticas públicas han sido elaboradas de manera arbitraria, son volátiles (tienden a ser fácilmente revertidas), de baja calidad y se hacen cumplir débilmente (Morón y Sanborn 2007: 34). Sumando la ineficiencia administrativa del Estado a estas tendencias, los autores arguyen que las políticas son fácilmente reversibles (2007: 42). Asimismo, sostienen que históricamente el Perú ha tenido un círculo vicioso en sus políticas públicas, sufriendo ellas de un pobre diseño⁷ y un bajo nivel de cumplimiento (1991: 43).

En la revisión histórica que realizan los autores, concluyen que “la presencia de una toma de decisión arbitraria no siempre conduce a una volatilidad observada o a una revisión de política, sino más bien a una volatilidad latente, una situación en la que la mayoría de

⁷Puede ser útil analizar el diseño contra las 6 características desarrolladas por Stein para el análisis de políticas públicas (2006: 140): estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia; calidad de la implementación; orientación al interés público; y, eficiencia.

actores **se comporta** como si las políticas fuesen volátiles y reversibles” (Morón y Sanborn 2007: 45).

Enfoque metodológico

La aproximación metodológica de esta investigación ha sido cualitativa, incluyendo una revisión de datos secundarios descriptivos sobre las coyunturas políticas y los procesos legislativos atravesados en cada país en torno a derechos laborales para trabajadoras domésticas. Este trabajo es informado también por nueve entrevistas con actores claves de cada país (ver Anexo 1).⁸

Las entrevistas con actores peruanos fueron conducidas en persona en sus sitios de trabajo. Las entrevistas con las fuentes chilenas fueron conducidas por medio de Skype. En ambos casos se buscaba conseguir la perspectiva de cada actor con respecto de las coyunturas políticas frente a la OIT 189 en cada país; los procesos legislativos en torno a la OIT 189; y los avances respecto de los derechos laborales de trabajadoras domésticas remuneradas.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas con base en sus conocimientos de los procesos alrededor de la OIT 189 y/o su rol como miembro del gobierno o miembro de la sociedad civil. Se entrevistó dos representantes de gobiernos actuales o pasados de ambos países; un representante de la OIT; un representante del Estado peruano; un antiguo funcionario del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA) del Perú y experto en derechos laborales; tres representantes de sindicatos, dos peruanas y una chilena; y una representante de una organización no gubernamental peruana dedicada al apoyo de trabajadoras domésticas remuneradas.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas, con preguntas comunes:

- 1) ¿Cuáles han sido los obstáculos enfrentados en la ratificación de la OIT 189?
- 2) ¿Cuál ha sido el rol del gobierno -- en pro o en contra-- en torno a la ratificación de la OIT 189, y por qué?
- 3) ¿Cuál ha sido el rol de otros grupos sociales y políticos frente a la OIT 189? y,
- 4) ¿Cuáles son los méritos o defectos de la normatividad laboral en cada país que han servido para impulsar o retardar la ratificación de la OIT 189?

Resultados y discusión

¿Cómo y en qué contexto se dio la confluencia para lograr avances normativos relativos al empleo doméstico en Chile? Según una entrevista con Rodrigo Zegers, responsable de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile en el 2011 (27 de abril del 2015), la OIT 189 abrió una oportunidad para que Chile revisara su propia legislación relacionada al trabajo doméstico. En ese momento, el entonces gobierno de Piñera optó primero por sentar las bases en torno a cómo equiparar los derechos de las trabajadoras domésticas a los de otros trabajadores, incluyendo mejorar el salario mínimo, las horas trabajadas, tiempo de vacaciones, y descanso semanal.

⁸ Siendo un trabajo en curso, quedan pendiente varias entrevistas en ambos países.

En octubre del 2014 el proyecto de Ley 20786⁹, primero presentado en el 2011 por el gobierno de Piñera, fue aprobado con algunas modificaciones por la presidenta Michelle Bachelet. Éste estableció el salario mínimo para trabajadoras que no viven dentro del hogar, 45 horas laborales de trabajo como máximo, y horas de descanso. Sin embargo, Zegers destaca que fue Piñera quien primero encaminó la legislación que logró elevar el estándar laboral para este sector.

Si aplicamos la teoría de Kingdon (1995) a Chile, podemos ver que en este caso hay una interacción de variables tanto políticas como sociales e institucionales que se “aprovechan” en la “ventana de oportunidad” que es facilitada por el segundo gobierno de Bachelet. En este caso, como veremos líneas abajo, el rol de los liderazgos de tanto miembros del congreso chileno como la fuerza sindical es notable.

La confluencia de liderazgos. En Chile la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP) es muy fuerte, y a su vez tiene mucha cercanía con la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT). Esta central está dirigida por el Partido Comunista que, con la actual concertación política, gobierna junto con el Partido Socialista, el partido de la Presidenta de la República. De hecho, uno de los pilares del presente gobierno es la reforma laboral y entre la CUT y el gobierno actual hay buena relación y están comprometidos con este tema. El SINTRACAP a su vez agrupa a 350,000 mujeres y hombres reconocidos como trabajadores del hogar.

Apoyo en el Congreso. Inclusive antes del ingreso del proyecto, en el marco de la discusión de la Ley 20.786 del 2014 se generaron opiniones fuertes sobre la defensa de las trabajadoras del hogar en ambas cámaras del Congreso. Una de las más importantes políticamente fueron los comentarios de la Presidenta del Senado, Isabel Allende, en el marco de la IX Cumbre de Presidentas de Parlamentos en septiembre del 2014, en el que aborda el tema desde una perspectiva de igualdad de género y promoción de derechos humanos.¹⁰

Dado la confluencia de factores a favor de la legislación de fuerzas “desde arriba” incluyendo a la Presidenta de la República y la presidenta del Senado, no es sorprendente, entonces, que tanto el proyecto de ley tramitado en el gobierno de Piñera y la posterior ratificación de la OIT 189 en 2014 lograron un “*fast track*” en el gobierno de Bachelet. La Tabla 1, a continuación, refleja las fechas y etapas del curso de la tramitación del Convenio en las dos cámaras del Congreso chileno.

Tabla 1: Hitos en la Tramitación del Convenio 189 en Chile

Fecha	Sesión	Etapas	Sub-etapas
09 de Sep. de 2014		Primer trámite constitucional / C. Diputados	Ingreso de proyecto

⁹ Ver <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1068531> consultado el 27 de junio del 2015.

¹⁰ Ver http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20140905/pags/20140905115125.html Consultado el 22 de junio del 2015.

10 de Sep. de 2014	67ª / 362	Primer trámite constitucional / C. Diputados	Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana
23 de Sep. de 2014		Primer trámite constitucional / C. Diputados	Primer informe de comisión
30 de Sep. de 2014	73ª / 362	Primer trámite constitucional / C. Diputados	Cuenta de primer informe de comisión
07 de Oct. de 2014	76ª / 362	Primer trámite constitucional / C. Diputados	Discusión general. Aprobado en general y particular a la vez
07 de Oct. de 2014		Primer trámite constitucional / C. Diputados	Oficio de ley a Cámara Revisora
08 de Oct. de 2014	54ª / 362	Segundo trámite constitucional / Senado	Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Relaciones Exteriores
10 de Dic. de 2014	73ª / 362	Segundo trámite constitucional / Senado	Cuenta del Mensaje 971-362 que hace presente la urgencia Simple
06 de Ene. de 2015	77ª / 362	Segundo trámite constitucional / Senado	Cuenta del Mensaje 1076-362 que retira y hace presente la urgencia Simple
22 de Ene. de 2015		Segundo trámite constitucional / Senado	Primer informe de comisión
27 de Ene. de 2015	92ª / 362	Segundo trámite constitucional / Senado	Cuenta de primer informe de comisión
03 de Mar. de 2015	94ª / 362	Segundo trámite constitucional / Senado	Cuenta del Mensaje 1262-362 que retira y hace presente la urgencia Suma
03 de Mar. de 2015	94ª / 362	Segundo trámite constitucional / Senado	Discusión general
03 de Mar. de 2015		Segundo trámite constitucional / Senado	Oficio aprobación sin modificaciones a Cámara de Origen
04 de Mar. de 2015	124ª / 362	Trámite finalización en Cámara de Origen / C. Diputados	Cuenta oficio aprobación sin modificaciones de C. Revisora
04 de Mar. de 2015		Trámite finalización en Cámara de Origen / C. Diputados	Oficio de ley al Ejecutivo

Elaboración Propia. Fuente: web de Cámara de Diputados de Chile, seguimiento de proyectos de Ley http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9975.

*La Comisión de Relaciones Exteriores y su dialogo con la Cámara de Diputados y el Senado.*¹¹ El 20 de enero del 2015 fue entregado el primer Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores. Éste presenta como antecedentes a: la Constitución Política de la Republica; la Ley 20.279 de 2008, que reajusta el monto del ingreso mínimo mensual; y la Ley 20.786 de 2014 que modifica la jornada de descanso y composición de la remuneración de los trabajadores de casa particular y prohíbe la exigencia de uniforme en lugares públicos. Otro antecedente general mencionado en dicho informe es el mensaje de la Presidenta de la Republica que señala que una de las prioridades de la gestión gubernamental es mejorar los mecanismos institucionales de promoción y protección de los trabajadores de algunos sectores específicos de la fuerza laboral, como lo son las trabajadoras domésticas. El mensaje de la Presidenta nota que la legislación chilena ha ido incorporando paulatinamente una serie de modificaciones normativas para equiparar los derechos de los trabajadores de casa particular con los del resto de asalariados;¹² que se han realizado consultas correspondientes a las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas del país, las cuales han respondido positivamente.

Otro comentario a tomar en cuenta incluye el del asesor legal del Ministerio del Trabajo y Previsión Social quien señaló que la Convención es plenamente concordante con los lineamientos programáticos del Gobierno, ya que tiende a fortalecer los derechos de los trabajadores. El Convenio regula a un grupo de trabajadores que históricamente ha tenido un trato laboral deficiente y que forma parte de los que se denomina mano de obra menos calificada; se busca establecer contratos de trabajo de mejor calidad. Un último punto de argumentación en estas discusiones, por ejemplo, fue que la legislación ya se había adecuado al marco regulatorio del Convenio, y por ello se solicitaba la aprobación de la Comisión.

Finalmente, la Comisión propuso al Senado que aprobara el proyecto de acuerdo al informe, y en los mismos términos en que fue aprobado por la Cámara de Diputados.

En la sesión del 3 de marzo del 2015, el Senado Chileno discutió la OIT 189, con base en el Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del 27 de enero del 2015. Entre lo discutido por los senadores, se destaca que lo avanzado en la legislación laboral del país está sobre los mínimos consignados en el Convenio. No mucho antes se aprobó la modificación del marco legal interno que incluso fija la obligación de registrar en la Dirección del Trabajo los contratos: horarios máximos; regulación de descansos dominicales (sábado y domingo para quienes laboran puertas adentro, después de cierto plazo); y horas máximas de trabajo semanal.

Observando el proceso, es claro que en el momento descrito líneas arriba la intención fue de aprobar el Convenio. Varias intervenciones hechas por senadores y otros manifiestan esta predisposición. El senador Letelier, por ejemplo, señala que el concepto de trabajo decente fue creado por un chileno, mencionando, además, que: “A diferencia de lo que establece este Convenio, nosotros no permitimos que a ningún trabajador o trabajadora

¹¹ Toda esta sección es informada por <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1068531&r=1>. Consultado el 27 de junio del 2015.

¹² La Cámara de Diputados aprobó el proyecto en general y en particular el 7 de octubre del 2014, con 108 votos a favor.

de casa particular se le pague menos que el sueldo mínimo, al revés de lo que ocurre en otras naciones” (Senado chileno, 3 de marzo del 2015).

En esta misma discusión, el Senador Espina, agrega un enfoque de derechos humanos a la discusión notando que: “protección de los derechos humanos que debe existir en nuestro país respecto de todos los ciudadanos, sin ninguna distinción”. Añade que la idea de que todos los chilenos tengan la misma oportunidad de salir adelante con su propio esfuerzo, de ser tratados en igualdad de condiciones, de que se vaya eliminando todo vestigio de abuso o discriminación y de avanzar hacia una legislación con los más altos estándares de exigencia, es lo que una sociedad inclusiva y moderna debe considerar siempre (Senado chileno, 3 de marzo del 2015).

Se aprobó con 30 votos a favor, 0 en contra, y 0 abstenciones.

Los sindicatos de trabajadoras de Chile. Chile tiene tres sindicatos de trabajadoras del hogar: Sindicato de Trabajadoras de Casas Particulares (SINTRACAP), Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular (ANECAP) y el Sindicato Unitario de Trabajadoras de Casa Particular (SINDUCAP).

Ruth Olate, presidenta de SINTRACAP, llegó a esta organización en el 2006 (entrevista personal, 20 de mayo del 2015). Relata que en ese momento la organización estaba débil y no cumplía con su trabajo de visibilizar los derechos de las trabajadoras; había que iniciar la movilización para fortalecerse. De esa forma empezaron a buscar alianzas con más organizaciones que las apoyaran, como el Observatorio de Género y Equidad que las ayudó a elaborar minutas y discursos para poder ir a los parlamentarios y ministros.

A partir del 2010 las agrupaciones, especialmente el SINTRACAP, adquieren un nuevo apoyo político. Olate se posiciona activamente en los medios de comunicación para evidenciar y denunciar la situación de precariedad laboral y abuso que muchas mujeres chilenas y migrantes deben enfrentar diariamente. Según ella, bajo el gobierno de Piñera, no hubo la voluntad política por llevar al Congreso o ratificar a la OIT 189. Sin embargo, reconoce algunos logros a través de los cambios en la Ley 20.789 como, por ejemplo, la institucionalización de la práctica de contratos escritos y la fiscalización laboral. Desde el primer gobierno de Bachelet en 2008 ya se contaba con una remuneración mínima (225,000 pesos, el mínimo nacional) para este sector. Lo que faltaba -- y lo que Piñera logró implementar -- es un brazo fiscalizador para ayudar a que se cumpla con los acuerdos establecidos. En suma, Olate reconoce una buena intención de parte del gobierno de Piñera pero poco avance en torno a la ratificación del Convenio. A diferencia del gobierno de Piñera, Olate sostiene que el presente gobierno de Bachelet sí tuvo la voluntad para ratificar la OIT 189, contando con el apoyo de sus ministros, y por supuesto, de los sindicatos. Al final hubo solo un voto en contra en la Cámara de Diputados y el Senado aprobó la ratificación de manera unánime.

¿Qué sucedió en el Perú? Si bien parecieron haber algunos indicios de apoyo para la ratificación de la OIT 189 al inicio del presente gobierno, en la actualidad, pese a los esfuerzos de la sociedad civil, los sindicatos, algunos funcionarios del MINTRA, y dos congresistas, el Perú parece que no ratificará dicha convención en lo que queda de esta gestión.

Apoyo desde el congreso. Hay dos congresistas que han manifestado un apoyo en torno a la ratificación de la OIT 189 y los derechos laborales y sociales expandidos para trabajadoras domésticas. Estos son Yonhy Lescano de Acción Popular y Marisol Pérez Tello del Partido Popular Cristiano.

En una entrevista con Lescano (8 de mayo del 2015), el congresista explica que si bien intentaron emitir un proyecto de ley para su aprobación (reconociendo el rol y presión de las organizaciones de las trabajadoras del hogar), éste no fue aceptado porque no es parte de las competencias del poder legislativo. Actualmente colabora con trabajadoras domésticas en torno a una modificatoria a la Ley del 2003, pero resalta que el incremento en la remuneración mínima sigue siendo punto de contención. Pese a ser uno de los pocos interesados en este tema en el Congreso actual, la entrevista con Lescano deja claro que no posee un manejo amplio del tema.

A continuación, en la Tabla 2 se puede ver los avances en torno a los proyectos relacionados a los derechos de trabajadoras domésticas remuneradas y al OIT 189 en el Congreso.

Tabla 2: Proyectos de Ley en Congreso Peruano

<p>Proyecto de Ley 00641/2011-CR, presentado el 15/12/2011</p> <p>Proponente: Congreso, Alianza Parlamentaria Título: Propone la aprobación del Convenio 189 de la OIT relativo a las trabajadoras y trabajadores del hogar y su recomendación 201 adoptado en el marco de la 100 Conferencia Internacional del Trabajo.</p> <p>Status: devuelto al despacho del Congresista Lescano el 21/12/2011</p> <p>Comentarios: la exposición de motivos del Proyecto de Ley es muy interesante como antecedente de la situación normativa</p>	<p>Proyecto de Ley 02958/2013-CR, presentado 19/11/2013</p> <p>Proponente: Acción Popular-Frente Amplio Título: Ley que regula las relaciones laborales de las trabajadoras y los trabajadores del hogar.</p> <p>Status: En Comisión de Trabajo y Seguridad Social</p> <p>Comentarios: Propone varios puntos importantes del Convenio 189 como celebración de un contrato por escrito, remuneración mínima vital, no despido arbitrario, compensación por tiempo de servicios, descanso semanal de 24 horas seguidas, vacaciones y gratificaciones. El</p>	<p>Proyecto de Ley 3961/2014-CR, presentado 07/11/2014</p> <p>Proponente: Grupo Parlamentario Fuerza Popular</p> <p>Título: Modificación del art 3 de la ley de trabajadoras del hogar Ley 27986.</p> <p>Status: En Comisión de Trabajo y Seguridad Social</p> <p>Comentario: la modificatoria propone que el contrato sea escrito, registrado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que puedan acceder a la remuneración mínimo vital cuando la jornada de labores sea a tiempo completo, que existan gratificaciones, certificado de trabajo</p>
---	--	---

de las trabajadoras del hogar en el Perú.	proyecto de ley fue presentado al Congresista por el SINTTRAHOL, y es de particular relevancia la exposición de motivos que lo sustenta.	y derecho a la educación.
---	--	---------------------------

Elaboración propia. Fuente: Entrevista con Yohny Lescano, Lima, 8 de mayo del 2015.

Sindicatos peruanos. En el Perú hay dos organizaciones sindicales reconocidas. Una es el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar de la Región Lima (SINTTRAHOL) afiliado a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y el Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar (SINTRAHOGARP), afiliado a la CUT. Asimismo las otras centrales sindicales Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), vienen también apoyando las acciones en pro de la ratificación de OIT 189.

Leddy Mozambite Linares, Secretaria General de la Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar del Perú, cuenta sobre los recientes cambios en los sindicatos de trabajadoras del hogar (entrevista personal, 29 de mayo del 2015). Relata que en el 2006 se forma el SINTRAHOGARP, afiliado a la CGTP. En ese entonces ella era la Secretaria de la organización. En este mismo tiempo nacen nuevos cuadros y comenzaron a haber tensiones en el SINTRAHOGARP en torno a la falta de apuestas consensuadas y diferencias de opinión sobre los procesos de liderazgo. Luego, este sindicato se afilia a la CUT. Los detalles sobre las diferencias no fueron explicitados en esta entrevista, pero es evidente que estos cambios no fueron al gusto de Mozambite y de otras que formaban parte del SINTRAHOGARP. Por tanto, en 2009 un grupo de sindicadas de éste formaron el SINTTRAHOL y se afilian al CGTP con Mozambite como Secretaria General hasta la fecha.

Mozambite fue a Ginebra a nombre del SINTTRAHOL las dos veces que se debatió la OIT 189. Formó parte de la fase del estudio y diagnóstico que hizo la OIT con las bases sindicales mundiales para la elaboración de la primera propuesta. En el 2010 asistió a la 99 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT donde se discutió el Convenio con base en a los argumentos e información que todos los países habían enviado. De esta experiencia, Mozambite comenta:

Nosotras no nos movíamos ni para comer, todas teníamos un acuerdo de no movernos porque éstos (los empleadores) no nos iban a cansar... Estábamos más unidas que nunca, de todos los países sin conocernos. Yo me pregunto a veces por qué aquí en nuestro país no podemos hacer ese trabajo de unificarnos. Allá lo hicimos. Éramos uno solo, todas unidas.

Hay dos puntos que destacan aquí. En primer lugar, la tensión entre el SINTTRAHOL y SINTRAHOGARP. Si bien todas las razones por la enemistad entre estas organizaciones no son claras, es evidente que fricción existe en torno a diferencias entre sus metas y el estilo de liderazgo. Por ejemplo, el MINTRA ha establecido una mesa de trabajo y se hizo un plan de acción que incluye difusión de la ley, atención los domingos para las trabajadoras en el MINTRA, e inspecciones. Mozambite relata que SINTTRAHOL, así

como el CGTP, no estaban de acuerdo con ese plan, porque no incluía la ratificación ni la modificación de la ley que es prioridad. Dice ella:

Cómo las compañeras de la CUT¹³ no tienen una posición, entonces se han reunido con el MINTRA y las ONGs y aceptaron ese plan y sacaron la resolución sin nosotras...

...el día 30 de marzo, Día de la Trabajadora del Hogar, nos han llamado del MINTRA diciéndonos que nos iban a condecorar y dar un trofeo. Les he dicho, no necesito condecoración, yo quiero que usted ...diga que se va a ratificar el Convenio 189. Nos han buscado ... hasta nos han ofrecido vales para que nuestras compañeras compren en Plaza Vea (no del Ministerio del Trabajo, desde otro lugar del Gobierno, no diré quién)...nosotras no hemos aceptado. Mi mejor trofeo es que se reconozca los derechos de las trabajadoras del hogar.

Nosotras no fuimos a la condecoración ...yo no lo veía correcto; a un dirigente no lo eligen para ser una veleta política, sino para luchar.

Por otro lado, Mozambique hace referencia a la experiencia en Ginebra y a la necesidad de enfrentar a los empleadores. La lógica de la OIT en estas reuniones fue de fomentar insumo de tres partes: las trabajadoras; un representante del gobierno; y a los empleadores por cada país. No habiendo un sindicato de empleadores de trabajadoras domésticas remuneradas para el Perú, se le invitó a participar a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Pero ésta no es una adecuada representación de empleadores de estas trabajadoras, per se, sino una conglomeración de la empresa privada del país.

En el Perú, la conversación se lleva a cabo en el Consejo Nacional de Trabajo. Este espacio también incluye a los empresarios y éstos se oponen a la demanda de establecer para las trabajadoras domésticas remuneradas el sueldo mínimo. Argumentan que esta acción aumentarán los despidos, y que es “un problema” tener contratos por escrito.

En resumen, Mozambique reflexiona:

En conclusión, pienso que no se ratifica el Convenio porque no existe voluntad política en general con la clase trabajadora. Actualmente hay paros, huelgas en varios sectores y este gobierno es el peor que ha golpeado la clase trabajadora. Se ocupa de la farándula, ahora de Martin Belaunde...de cualquier cosa, y ya va a cumplir su período. Hay mucha corrupción, ya no hay moral, se ha perdido. Ante esto no esperamos que se ratifique en este gobierno pero no bajamos la guardia, seguimos organizándonos.

La ratificación del Convenio no es el reconocimiento del trabajo del hogar, solamente, es el reconocimiento del trabajo de las mujeres en general que es invisible. Significa que se va a reconocer, hacer visible.

¹³Mozambique aquí se refiere al SINTRAHOGARP. Según entrevista con su líder Adelinda Diaz Uriarte (19 de junio del 2015), ésta confirma que el SINTTRAHOL sale del SINTRAHOGARP; que se dividieron por problemas de liderazgo y diferencias de opinión sobre lo mismo.

Los políticos solo se acuerdan de nosotras en campaña ...También ha recibido nuestra carta el presidente Ollanta Humala en un evento por el Día de la Mujer. Tengo la foto. ¿Hizo algo? No hizo nada.

Según Mozambite, el tema principal por la cual no se ratifica la OIT 189 en el Perú es porque los empleadores y los empresarios sienten que no es necesario tomar este paso ya que se tiene una ley del 2003. Además, sustentan que ellas no son un sector instruido. Como dice ella, "en otras palabras, que cómo somos unas ignorantes, ¿para qué queremos más"?¹⁴

Sociedad civil. La entrevista con Sofía Mauricio, coordinadora de La Casa de Panchita (22 de abril, 2015), revela algunas coincidencias con la conversación sostenida con Leddy Mozambite. Particularmente, en torno a la idea de que nada se avanzará en este gobierno respecto a la ratificación de la OIT 189 y sobre las tensiones que existen entre los sindicatos.

Respecto del proceso político de la Convención, Mauricio comenta que la Mesa de Trabajo del MINTRA que "estudia" la ratificación de la OIT 189 ha tenido poco éxito por los cambios de liderazgo en ministros (primero, Ana Jara, luego, Fredy Otárola, y ahora Daniel Maurate) y en el Director de Derechos Fundamentales (que es la dirección del MINTRA que ve este tema). Por tanto, la implementación de cualquier política tiene un alto costo a raíz de la falta de continuidad.

Dentro de esta "Mesa" se sigue el formato tripartito establecido por la OIT en sus negociaciones originales, con la participación de los empleadores, trabajadores, y el Estado. Así como comentó Mozambite, Mauricio considera que el problema está en que los empleadores que participan en este espacio lo hacen bajo la bandera de la CONFIEP, lo cual no tiene sentido dado que éstos son representantes del sector privado y no explícitamente las personas que están contratando a trabajadoras domésticas. Dice Mauricio:

Ellos son empresarios y nosotros no somos trabajadores de sus empresas, pero en el Consejo Nacional del Trabajo están ellos. Debería promoverse una asociación de empleadores que estén a favor de la ratificación. El año pasado en una investigación de la OIT seguían en lo mismo de que no hay una ratificación del Convenio porque no hay una organización de empleadores. Alguien tiene que asumir ese liderazgo. En México, liderados por Marcelina Bautista, se ha creado una asociación de empleadores pro-Convenio Ese país va a sacar el Convenio pronto.

Por otro lado, pese a que dicha Mesa existe dentro del Consejo Nacional de Trabajo en el cual hay un compromiso del MINTRA de emitir anualmente un plan de acción para la protección de las trabajadoras domésticas remuerdas, según Mauricio, faltan objetivos claros y en común.

¹⁴La mayoría de trabajadoras domésticas remuneradas en el Perú solo alcanzan un nivel de educación secundaria. Asimismo pareciera que en el caso de aquellas que adquieren un mayor nivel educativo, esto no pareciera mejorar sustancialmente sus posibilidades de ganar un mayor sueldo (Pérez y Llanos 2015a: 39).

Mauricio sugiere que, asimismo entre los congresistas supuestamente aliados con el tema, (principalmente, Yohny Lescano y Marisol Pérez Tello) Lescano estuvo a cargo de obtener las firmas para el proyecto de ley para la ratificación de la OIT 189 y solo obtuvo 40 firmas. Así es que no siente un compromiso particularmente fuerte y señala que hay que hacer mucho seguimiento con los congresistas, incluso aquellos que dicen estar interesados en el tema. Sigue siendo, según el análisis de ella, un tema que necesita mayor discusión. Ni siquiera se sabe cuál es la oposición entre los congresistas porque no se ha discutido lo suficiente para enterarse de las posiciones de cada cual frente al tema.

Sin embargo, Mauricio confiesa que piensa que el Perú se quedará aislado del resto de países de la región que ratificarán antes que éste:

Si el Consejo Nacional del Trabajo no se activa y siguen cambiando a los directores, no se puede avanzar. Han cambiado a Freddy Ramos (Director de Derechos Fundamentales), gente que entra y le toma un tiempo meterse en el tema y luego entra otro, es una pérdida de tiempo. Martin Yaranga está como Secretario Técnico del CPETI¹⁵. Al mismo tiempo no hay sociedad civil fuera que pueda mover el tema, más allá de los sindicatos y organizaciones como La Casa de Panchita.

Por último, Mauricio también da fe de que hay fraccionamiento entre los sindicatos y que por tanto no es posible juntarse y apuntar a una sola idea. Según ella, “todos se mandan con su propia campaña e incidencia en congresistas...no hay propuestas distintas, los sindicatos se quieren visibilizar como una cuestión de poder. Hay varios sindicatos y cada uno de estos tiene su federación”.

¿Qué diferencias destacan entre estos casos, y que puede aprender el Perú al respecto?

Tomando en cuenta la información que hasta ahora esta investigación viene arrojando, pareciera que hay al menos dos diferencias claves entre el caso peruano y el chileno. En primer lugar, se toma nota de la democracia e instituciones chilenas comparativamente más sólidas; y, en segundo lugar, se observa el uso de la ventana de la oportunidad en Chile y el comparativo cierre de la misma en el Perú.

Democracia, instituciones y policymaking. Si bien ambos países ya cuentan con historias democráticas de más de dos décadas, la experiencia chilena de democracia no interrumpida ha sido más larga, habiendo cumplido 25 años desde el restablecimiento de su democracia en el 1990. Perú también está viviendo su período más largo de democracia ininterrumpida, pero en este caso se tratan de solo 14 años. Al mismo tiempo si bien el Perú regresó a la democracia en el 2001, se mantiene vigente la Constitución del 1993 establecida dentro del régimen fujimorista y en un contexto en el cual el Congreso de la República había sido disuelto. En contraste, según describe Stein (2006: 173), la Constitución chilena, “...estableció algunas características...de las instituciones políticas chilenas, como una presidencia muy fuerte; un sistema electoral que favorece la

¹⁵“Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil es una instancia de coordinación Multisectorial de Instituciones Públicas y Privadas sin fines de lucro que viene trabajando intensamente actividades a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil; creada mediante Resolución Suprema N° 018-2003-TR, siendo su sigla CPETI”, en <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=333&> consultado el 26 de junio del 2015.

formación de dos coaliciones fuertes y estables y...una sobrerrepresentación de la coalición que ocupa el segundo lugar por su tamaño; y la presencia de un número importante de “enclaves autoritarios”.¹⁶

En otras palabras, el Estado chileno ha logrado un fuerte sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*). En comparación, si bien el Perú -- parecido a la mayoría de los países latinoamericanos -- mantiene un sistema altamente presidencialista, a diferencia de Chile las políticas dentro de este país han sido hasta ahora mucho más como resultado del personalismo del presidente y sus nombrados, más que el resultado de diferentes fuerzas, posiciones diversas y, finalmente, una concertación política.

En un análisis de las presidencias en el Perú de Fujimori, Toledo y García Morón y Sanborn (2007) caracterizan el *policymaking* como uno de alta “volatilidad” y con gran incidencia del Poder Ejecutivo. En el caso de Chile, Stein nos describe un Poder Ejecutivo muy presente y poderoso con un “control considerable sobre la agenda legislativa... casi monopólico sobre la agenda de gobierno” (2006: 173) sin embargo lo que marca la diferencia es la diversidad de otros actores con capacidad de negociación y de contrarrestar este poder.

Adicionalmente, Chile mantiene un sistema de partidos institucionalizados, incluyendo una tradición de tres bloques ideológicos: izquierda, centro y derecha, pero con un alto grado de convergencia (Stein 2006: 172). Asimismo tiene uno de los Congresos de la región con mayor reconocimiento en torno a su capacidad técnica y al *policymaking*. El sistema de partidos peruanos, por contraste, ha estado en declive desde los ochenta y ha continuado su fragmentación hasta la fecha (Tanaka 2004; Tanaka 2011, Muñoz 2014). Asimismo, el Congreso peruano mantiene una de las tasas más bajas de aprobación de todos los órganos del Estado por percepciones de corrupción (Proetica 2013).

Uso de la ventana de oportunidad. Si analizamos lo descrito líneas arriba dentro de la teoría de la ventana de oportunidad, podemos ver que el caso chileno es un claro ejemplo del aprovechamiento de la coyuntura política que ofreció el gobierno de Bachelet, la concertación y los esfuerzos de los sindicatos.

La presidenta juega un rol de gran importancia. El histórico poder ejecutivo en Chile unido con el rol previo de la presidenta como otrora directora ejecutiva de Naciones Unidas Mujeres -- habiendo participado en la creación del Convenio durante este período -- creó una ventana de oportunidad para la aprobación del mismo. A esto se le puede añadir el poder de la concertación que mantiene estrechos lazos con los sindicatos de trabajadores en general (entrevista personal con Álvaro Vidal, 9 de abril del 2015), y en el apoyo de su propio partido que, combinado con la concertación, formaron una formidable alianza para la aprobación del Convenio y de la Ley 20.786. No es sorprendente, entonces, que el Congreso aprueba tanto la ley y luego el Convenio casi unánimemente.

Pero, según Vidal (9 de abril del 2015), hay otro factor importante dentro de esta “ventana de oportunidad”. Y es que en Chile la brecha a cerrar entre el cumplimiento del Convenio y la realidad, no era tan amplia. Para los chilenos, aprobar el Convenio no significó un

¹⁶ Inicialmente incorporados en la Constitución por el gobierno militar saliente para impedir que los gobiernos electos subsiguientes efectuaran cambios en las políticas.

costo económico ni social insostenible porque ya había avances en torno a los derechos laborales para todos.

Así como en Chile, en el Perú también hubo una “ventana de oportunidad” al inicio del gobierno de Ollanta Humala. El nombramiento de Ana Jara como Ministra del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en 2011 y luego como Ministra del MINTRA en 2014, aportó a que el tema de los derechos de las trabajadoras domésticas se colocara en la agenda política. En la gestión de Jara se movilizó un análisis de costo-beneficio y hubo recomendaciones dentro de este Ministerio, apoyado por ministerios afines como, por ejemplo, el MIMP (del cual había venido Jara). Los sindicatos peruanos, inclusive -- pese a sus diferencias -- habían logrado canalizar sus esfuerzos en 2012 pidiendo el apoyo a la predecesora de Jara en el MINTRA, Teresa Laos, en torno a la ratificación de la OIT 189. Así es que cuando Jara asumió el liderazgo de dicho ministerio el tema estaba sobre la mesa.

Sin embargo, este gobierno ha sido particularmente débil y cambiante. En lo que va de esta gestión ha habido siete gabinetes, lo que supone cambios ministeriales que imposibilita la continuidad, y menos el desarrollo cuidadoso de políticas públicas. Dentro de unas de las transiciones del gobierno actual, Ana Jara ascendió al puesto de primera ministra dejando como sucesor en el MINTRA a alguien poco comprometido con la OIT 189 y los derechos laborales de las trabajadoras domésticas. Asimismo, a diferencia de Chile los supuestos “campeones” en el Congreso peruano no fueron lo suficientemente vocales, concedores, o hábiles en el tema de manera que los detractores lograron mantener el estatus quo.

De hecho, un tema de preocupación manifestado en las entrevistas con la sociedad civil y los sindicatos peruanos es la fuerza que cobró la CONFIEP en este proceso. Según Vidal, “Si bien los gremios empresariales (CONFIEP) no tienen voz real dentro del proceso, se sabe que ejercen lobby en contra del Convenio por encontrarse en contra del beneficio de sus trabajadores”. Es decir, en general los empresarios se oponen a cualquier legislación que sugiera ampliar estándares de derechos laborales. En el caso específico de las trabajadoras domésticas remuneradas, no convendría que éstas contaran con sueldos más altos y derechos expandidos porque terminaría presionando sobre la fuerza laboral general y, por ende, sobre los empresarios.

Dado los factores descritos líneas arriba, en todo sentido pareciera que la ventana de oportunidad fue efectivamente cerrada en el Perú por las fuerzas prevalentes del momento.

Conclusiones

Si bien en el caso chileno pareciera que hubo una clara confluencia de poderes desde el gobierno por un lado, y desde los sindicatos, por el otro, así como en el Perú los sindicatos chilenos también presentan algún grado de fragmentación. Por tanto, una pregunta no resuelta es, ¿hasta qué punto estuvieron unificados los sindicatos entre sí? O, ¿es que la fuerza de la CUT fue suficiente para representar a los demás sindicatos? ¿Cuál de los dos poderes – gobierno o sindicatos – tuvo mayor peso en lograr el cambio? En el caso chileno pareciera que hubo una confluencia de poderes por el rol de la CUT y la voluntad política del gobierno, pero aún no es claro cómo fue que se articularon las fuerzas “desde abajo”,

y hasta qué punto hubieran logrado la ratificación si es que no fuera por el protagonismo de la CUT en el gobierno de Bachelet.

Otro punto que llama la atención es la calidad de la discusión en el Congreso chileno, desde los datos específicos que analizaron y discutieron, hasta el enfoque de derechos humanos. Comparando la Tabla 1 que marca los hitos en la tramitación de la OIT 189 en Chile, se puede observar un proceso consecuente entre las dos cámaras del Congreso de este país que culmina en la ratificación del Convenio.

En comparación, analizando Tabla 2 que lista algunos de los proyectos de ley en torno a la regulación de derechos de trabajadores domésticos remunerados y la aprobación de la OIT 189 en el Perú, se puede observar una serie de esfuerzos impulsados por diferentes partidos del Congreso que aparentemente no tienen continuidad entre ellos. Es así que en el Perú la idea de la ratificación del Convenio aún no entra plenamente en el Congreso como un proyecto de ley con clara línea de tiempo y fin.

Contrastado con la experiencia chilena, la falta de discusión que se podría dar en todos los espacios pertinentes del ejecutivo y legislativo peruano -- y que no se dan exitosamente -- resalta un problema de formación y preparación en los partidos y en los funcionarios públicos que es transversal al Estado. Si bien es evidente que los sindicatos peruanos dedicados a los derechos de las trabajadoras domésticas están fraccionados, tampoco hay una voluntad política desde el gobierno o de algún partido que le dé mayor ímpetu a la causa.

Algunos otros temas que serían importantes de seguir investigando son las nociones en torno a los derechos y la ciudadanía de ambos países. Una reflexión que surge a raíz del presente trabajo es que se logró ratificar a la OIT 189 en Chile por el buen uso del *policy window* por el gobierno y aliados de Bachelet, pero también por antecedentes importantes en torno a la visión política respecto de los derechos laborales en general, más allá de una preocupación particular por trabajadoras domésticas. Dentro de lo que se ha analizado aquí, hasta ahora pareciera que la preocupación por estos derechos laborales generales ha sido previo y ha ayudado en la formulación de políticas de empleo comparativamente más progresistas de lo que hemos visto en el caso peruano. Un logro importante en el caso chileno, por ejemplo, fue la equiparación de los sueldos entre mujeres y hombres en este país. Investigación a futuro sobre este tema debería considerar el rol que juega el establecimiento de derechos ciudadanos como guía en las políticas sociales. Lo que parece claro hasta ahora es que la conceptualización de la ciudadanía en el caso peruano es menos desarrollada en general, y seguramente esto tiene implicancias claves en torno a los derechos laborales de no solo trabajadoras domésticas sino de otros regímenes laborales especiales del país.

Asimismo, en un análisis del avance de derechos laborales visto desde la perspectiva de la ciudadanía, también se tuviera que incluir una evaluación del rol de la desigualdad y el machismo en la sociedad peruana y la poca valoración que se le atribuye a un trabajo que realizan en su mayoría mujeres pobres y marginadas.

En suma, en Chile se ha vivido la confluencia de perspectivas y dinámicas desde arriba y desde abajo en un contexto marcado por avances previos en la legislación laboral en general. Todo ello se suma al interés personal de una Presidenta en ese momento fuerte. En cambio, en el Perú se ve mayor fragmentación y menor capacidad de incidencia desde

abajo y también fragmentación combinado con falta de voluntad política y de liderazgo desde arriba. Ello, en el marco de un atraso general relativo a los avances chilenos en materia de legislación laboral.

Anexo 1: Entrevistados (en orden alfabético)

1. Italo Cardona – Especialista en Legislación Laboral para países andinos de la OIT
Fecha: 11 de mayo del 2015.
Lugar: OIT Lima, San Isidro.

2. Adelinda Diaz Uriarte - Secretaria General de Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar del Perú y fundadora y Secretaria de Organización del Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar del Perú (SINTRAHOGARP)
Fecha: 19 de junio del 2015
Lugar: Local del SINTRAHOGARP, Cercado de Lima

3. Yonhy Lescano – Congresista de la República
Fecha: 08 de mayo del 2015.
Lugar: Congreso de la República, Cercado de Lima

4. Sofia Mauricio - Coordinadora, La Casa de Panchita
Fecha: 22 de abril del 2015.
Lugar: La Casa de Panchita, Jesús María.

5. Leddy Mozombite – Secretaria General de la Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar del Perú
Fecha: 29 de mayo del 2015.
Lugar: Sindicato de Trabajadoras del Hogar de Lima, Cercado de Lima

6. Ruth Olate – Presidenta del Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular Chile
Fecha: 20 de mayo del 2015.
Lugar: Entrevista por Skype, (La entrevistada se encontraba en Chile.)

7. Liliana Salomé – Especialista de la Defensoría del Pueblo
Fecha: 19 de mayo del 2015
Lugar: La Defensoría del Pueblo, Cercado de Lima

8. Alvaro Vidal – Especialista Legal Perú
Fecha: 09 de abril del 2015.
Lugar: PUCP, San Miguel

9. Rodrigo Zegers - responsable de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile en el 2011
Fecha: 27 de abril del 2015.
Lugar: Entrevista por Skype (El entrevistado se encontraba en Estados Unidos.)

Bibliografía

Anderson, B. 2000. *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*. London: ZedBooks.

Browne, I., & Misra, J. 2003. "The Intersection of Gender and Race in the Labor Market". *Annual Review of Sociology*, 487-513.

CEPAL. 2015. CEPALSTAT - Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas: Comisión Económica para América Latina. Consultado el 10 de abril 2015 en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=

Duffy, M. 2007. "Doing the Dirty Work Gender, Race, and Reproductive Labor" Historical Perspective. *Gender & Society*. 21(3), 313-336.

Fernández, R. 2014. "Luchas y resistencias por reconocimiento de las trabajadoras: el caso del trabajo doméstico en Chile. En: Revista Rufanas." Lo personal es político. Año 4, No. 18. http://www.academia.edu/12068098/Luchas_y_resistencias_por_reconocimiento_de_las_trabajadoras_el_caso_del_trabajo_dom%C3%A9stico_en_Chile.

Grindle, M. y Thomas, J. 1991. *Public Choices and Policy Change: The political economy and reform in developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Jokela, M. Macro-Level. 2014. "Determinants of Paid Domestic Labour Prevalence: A Cross-National Analysis of Seventy-Four Countries," *Social Policy & Society*, 1-21. University of Cambridge Press,

Kingdon, J.W. 1995. "The policy window, and joining the streams" en *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

La Defensoría del Pueblo. 2013. *Las trabajadoras del Hogar en el Perú: Supervisión a los sectores encargados de la promoción y defensa de sus derechos*.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2011. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: Indicadores de pobreza 2011*. CASEN 2011.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2014. *Informe de desarrollo social 2014*.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile. 2013. *Informe de desarrollo social 2013*.

Morón Pastor, E. & Sanborn, C. 2007. *Los Desafíos del Policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: Universidad del Pacífico.

Muñoz, P. 2014. "Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia". AGENDA 2014 Propuestas para mejorar la descentralización. Universidad del Pacífico. <http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-gobernabilidad-desarrollo-subnacional-1.pdf><http://agenda2014.pe/publicaciones/agenda2014-gobernabilidad-desarrollo-subnacional-1.pdf>.

OIT. 2014.. *Panorama Laboral 2014: América Latina y el Caribe*.

Pérez, L. & Llanos, P. 2015^a. *¿Al fondo del escalafón? Un estado de la cuestión sobre el trabajo doméstico remunerado en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Disponible en: <http://goo.gl/p8wR8c>.

Proetica. 2013. VIII Encuesta sobre percepciones de la corrupción en el Perú. Transparency International. <http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>.

Razavi, S., & Staab, S. 2010. “Underpaid and Overworked: A Cross-national Perspective on Care Workers.” *International Labour Review* 149 (4): 407-22.

Sanz, N. 2012. “Estudio de la reforma policial del gobierno de Alejandro Toledo: análisis de una política pública de reforma, confluencia de tres situaciones desde los enfoques del policy-making, el análisis de actores y el institucionalismo”. Tesis (Lic.). Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Mención: Ciencia política y gobierno.

Smith, T.B. 1973. “The Policy Implementation Process”. *Policy Science*, 4 (2).

Stefoni E.,C. 2009. “Migración, género y servicio doméstico: Mujeres peruanas en Chile”. En Valenzuela y Mora 2009, 191-232.

Stein, E., (coord.). 2006. *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. Washington, D.C.: BID.

Tanaka, M. 2004. “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano”, en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Agora Democrática, Peru: 93-112.

_____. 2011. “Cambios y continuidades en las elecciones presidenciales 2011”. *Argumentos*. No. 2. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/cambios-y-continuidades-en-las-elecciones-presidenciales-2011/>.

Valenzuela, M.E. & Mora, C. 2009a., eds.2009b. *Trabajo doméstico: Un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.