

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



EL PAPEL DE LOS BURÓCRATAS A NIVEL DE CALLE Y DE LOS
INTERMEDIARIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DEL
TRABAJO REMUNERADO EN EL HOGAR EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

PATRICIA GUZMÁN GONZÁLEZ

DIRECTORAS DE LA TESIS: DRA. MARÍA DEL CARMEN PARDO

DRA. MARIANA CHUDNOVSKY

CIUDAD DE MÉXICO

2023

Agradecimientos

Gracias a todas las personas que trabajan en los hogares, en las oficinas de gobierno y en las organizaciones de la sociedad civil, por compartir su tiempo y experiencias conmigo de una forma tan generosa y sincera, por la valiosa labor que realizan todos los días, sin ustedes, esta investigación no hubiera sido posible.

Gracias Ma y Pa por su amor incondicional, por su ejemplo, por todo lo que hacen por mí, por creer en lo que haga, sin importar lo que sea. Todo es más feliz porque están ustedes para celebrarlo.

Gracias mi Flash por haber sido mi compañero de pandemia, por ser mi esposo, asesor financiero y mi más grande amor. Sin la computadora que me regalaste el primer semestre, los cafés con pan de las mañanas, los besos, los viajes y tu apoyo amoroso no hubiera disfrutado este proceso como lo hice. A veces estoy llena de esperanza y confianza, otras veces dudo demasiado de mí misma, y ahí, tú siempre eres mi certeza. Gracias por estar en mi vida <3.

Gracias a mi Wabash por tu ternura y por ser el mejor apoyo emocional.

Gracias a María del Carmen Pardo. Recuerdo hace un par de años en un seminario, un compañero de presentaba su investigación, otros profesores lo cuestionaban por la elección del tema, por su metodología. El comentario de la Dra. Pardo fue “lo más importante de una tesis es que al alumno le guste y le apasione el tema” y así fue para mí este proceso. Gracias por guiarme y al mismo tiempo darme la libertad de hacer propia esta investigación y por seguir dirigiéndome a pesar de los cambios. Gracias por los consejos, enseñanzas y por revisar a detalle cada borrador. No pude haber tenido mejor directora.

Gracias a mis asesores. Ana Razo, gracias por tu maravillosa clase de métodos cualitativos que me dio todas las herramientas para llevar a cabo esta investigación. Por tu calidez, por animarme siempre y por todos los comentarios que me sirvieron para concluir esta tesis, el CIDE dejó ir a una gran persona. Nelson Florez, gracias por acompañarme desde la maestría y seguir haciéndolo en esta etapa de doctorado, por compartir tu conocimiento sobre el trabajo en el hogar y por tu valiosísima retroalimentación.

Gracias a Mauricio Dussauge y a Rik Peeters por coordinar este DPP y hacerlo el mejor programa en políticas públicas. Disfrute mucho sus clases y el Seminario de Burocracia a Nivel de Calle fue mi base para lograr este trabajo. Gracias a Alberto por siempre estar ahí para nosotras y por quitarnos todas las cargas administrativas posibles, siempre con una sonrisa.

Gracias a todas mis profesoras y profesores, esta etapa académica me dejó mucho profesional y personalmente. Sin duda, lo más fuerte del CIDE es su comunidad que seguirá aquí y en otras latitudes, a pesar de este gobierno y de su Dirección General.

Agradezco a Teresa Lazcano por acercarme al trabajo que hacen desde Nosotrxs para la causa de trabajo digno. Muchas gracias a Lidya por ayudarme a conseguir entrevistas que ayudaron mucho a mi investigación.

Gracias a mis colegas del DPP 2019 Antonio, Luis, Nahely y Pedro por transitar, sufrir y disfrutar este camino, conmigo. Aprendí mucho de ustedes, gracias por sus sugerencias en los seminarios, por escuchar cien versiones de este trabajo y por los postres de Halloween compartidos ¡Logramos llevar esta carreta hasta el final!

Resumen ejecutivo

Esta tesis se centra en el papel crucial de los burócratas de primera línea y los intermediarios en la implementación de políticas laborales, específicamente en el contexto del trabajo doméstico remunerado en México. Se analiza cómo las interacciones con burócratas a nivel de calle y los intermediarios afectan la implementación de políticas laborales, destacando su importancia en modificar las actitudes y percepciones de los burócratas hacia las trabajadoras del hogar. Además, examina los desafíos y oportunidades que presentan los cambios legislativos recientes en México para la protección social de las personas trabajadoras del hogar, subrayando la necesidad de una implementación efectiva para garantizar la igualdad de derechos y beneficios laborales. La tesis también aborda la discrecionalidad burocrática y las estrategias de adaptación de los burócratas de primera línea, estudiando su influencia en la calidad y acceso a los servicios de defensa laboral.

Lista de Abreviaturas

BNC: Burocracia a Nivel de Calle

CACEH: Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar

CONAPRED: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

COPRED: Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la CDMX

ENADIS: Encuesta Nacional sobre Discriminación

ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

FGJ: fiscalía general de Justicia de la Ciudad de México

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

JLCA: Junta Local de Conciliación y Arbitraje

SINACTRAHO: Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

TDH: Trabajadoras del Hogar

WIEGO (siglas en inglés): Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando

Índice General

| | | |
|-------|---|-----|
| I. | Introducción | 1 |
| 1.1. | Preguntas de Investigación | 4 |
| 1.2. | Estructura de la tesis | 5 |
| II. | Las personas trabajadoras del hogar en México | 6 |
| 2.1. | Un panorama general de las trabajadoras del hogar en México | 6 |
| 2.2. | La discriminación laboral y desigualdades que se intersectan..... | 8 |
| 2.3. | La Crisis por COVID-19, la magnificación de viejos problemas | 12 |
| III. | Problematización | 15 |
| a) | Las interacciones desde la perspectiva de las y los burócratas a nivel de calle (BNC)..... | 18 |
| b) | Las interacciones desde las experiencias de las personas trabajadoras..... | 24 |
| c) | Los intermediarios | 29 |
| IV. | Metodología | 38 |
| V. | De las leyes a la implementación | 46 |
| 5.1. | La legislación sobre trabajo doméstico remunerado en México ¿Igualdad de trato y no discriminación? | 46 |
| 5.2. | Las dos etapas del programa piloto para la incorporación al IMSS | 49 |
| 5.3. | La implementación, los retos en la protección de los derechos de las trabajadoras del hogar | 51 |
| 5.4. | El Nuevo Sistema de Justicia Laboral..... | 52 |
| 5.5. | La Inspección Laboral en los hogares, un tema pendiente en México | 53 |
| VI. | Hallazgos | 57 |
| 6. 1. | La perspectiva de los BNC | 57 |
| a) | Aspectos generales del trabajo de primera línea en Centros de Conciliación | 57 |
| b) | La forma en que las personas trabajadoras de primera línea lidian con las beneficiarias (<i>Coping</i>) | 62 |
| c) | Merecimiento..... | 66 |
| 6. 2 | La perspectiva de las trabajadoras del hogar | 71 |
| a) | Situación general de las trabajadoras entrevistadas y participantes en los grupos de enfoque | 72 |
| b) | Las interacciones burocráticas desde la perspectiva de las trabajadoras | 73 |
| 6. 3. | El rol de los intermediarios | 75 |
| VII. | Conclusiones | 82 |
| | ANEXOS | 93 |
| | Bibliografía | 100 |

I. Introducción

Elisa trabajaba en una casa en la Ciudad de México. Cuando sus empleadores se contagiaron de una enfermedad respiratoria avisó que se ausentaría dado los riesgos de salud que esto suponía para ella. Permaneció tres semanas con su familia en Puebla, a su regreso, fue despedida injustificadamente sin liquidación alguna tras más de 15 años de ser trabajadora de planta en ese hogar. Durante el tiempo que ella trabajó, nunca tuvo prestaciones laborales como seguro médico o pago de su salario durante incapacidad o vacaciones, tampoco acceso a guarderías o alguna modalidad de ahorro para su retiro. Su caso es un caso común para más de dos millones de trabajadoras del hogar quienes, en su mayoría, no cuentan con documentos comprobatorios de sus relaciones laborales lo que dificulta el ejercicio de sus derechos. Esto, aunado a un régimen de seguridad social que hasta 2022 consideraba su incorporación como voluntaria.

En México, hay aproximadamente 2.5 millones de personas trabajadoras del hogar, y nueve de cada diez son mujeres (ENOE 2023). Más de la mitad de las personas de este grupo de trabajadoras se encuentra en áreas muy urbanizadas. En la Ciudad de México, alrededor de 7% del total de mujeres que tienen un trabajo remunerado son trabajadoras domésticas (Escoto 2016). Sólo 2.3% de las trabajadoras declaró tener contrato laboral, una de 10 cuenta con prestaciones laborales (aguinaldo, vacaciones, seguro médico o seguro social) y 16% refirió que, en al menos una ocasión, no recibió un pago por el trabajo realizado (MHM 2019: 203).

En la Encuesta Nacional Sobre Discriminación (ENADIS) 2022, 39% de las trabajadoras del hogar encuestadas manifestaron haber recibido poco respeto a sus derechos y 16.6% nada. En el 2017 estos porcentajes eran de 41.8% y de 15.4% (ENADIS 2017), por lo que prácticamente no cambió esta percepción en los últimos seis años. En esta encuesta, 9.4% de la población de mujeres de 18 años y más declaró haber realizado actividades de quehaceres domésticos a cambio de un pago en los últimos 12 meses. De ellas, 48.4% declaró que la falta de prestaciones laborales (seguro, aguinaldo, vacaciones pagadas, etcétera) es el principal problema para las trabajadoras del hogar en México, mientras que, 29.9% declaró que son las malas condiciones de trabajo (horarios extensos, bajo salario). En el mismo sentido, solo 11.9% de las trabajadoras de hogar encuestadas declaró haber tenido acceso a prestaciones laborales (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo). Cabe destacar que, dentro de las personas trabajadoras del hogar, el COPRED observó que los hombres gozan de mejores condiciones, 33.8% de los hombres reciben aguinaldo frente al 26.6% de mujeres y

el 13.1% de hombres gozan de vacaciones con sueldo mientras que 8.4% de mujeres lo hacen (COPRED 2021:8).

El hogar como centro de trabajo representa retos específicos. En primer lugar, es más difícil comprobar una relación laboral. Una relación laboral se define como “la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario” (LFT, artículo 20) y el contar con esta relación es la forma en la que los trabajadores pueden acceder a los derechos y beneficios relacionados con el empleo (OIT 2021). En el caso de las trabajadoras domésticas es importante destacar que, aunque no se cuente con un contrato escrito, existe esta relación, sin embargo, esta puede estar invisibilizada y/o haber una mayor dificultad para observar y, por lo tanto, aplicar la ley. En segundo lugar, la supervisión en los hogares supone un conflicto entre derechos. Por un lado, el derecho a la protección de la ley y libre acceso a los inspectores. Por otro lado, el derecho de las personas a la intimidad e inviolabilidad de sus hogares (OIT 2011; 2016), esto implica limitantes para la protección de las personas que trabajan en estos espacios. En tercer lugar, el anonimato de las quejas es un punto relevante en la forma que operan las inspecciones tradicionales y en cómo operan en los hogares, ya que en el primer caso la queja puede ser anónima en el segundo no. En cuarto lugar, se encuentran las limitaciones en la inspección y sus diferencias con la inspección laboral tradicional (López 2021). Actualmente, la Ley Federal del Trabajo indica que las inspecciones laborales pueden realizarse en cualquier lugar donde se ejecute el trabajo (Artículo 541). Sin embargo, no se establece de manera explícita el hogar como un lugar donde estas inspecciones puedan tener lugar. Aunque éste puede considerarse como un "lugar donde se ejecute el trabajo", en la práctica, el ingreso a la vivienda para la realización de inspecciones laborales es un tema delicado por las implicancias de privacidad y los derechos del propietario. Además, la ley actual establece que los inspectores del trabajo deben solicitar y obtener permiso para ingresar a cualquier establecimiento (Artículo 543). En el contexto del trabajo doméstico, esto podría implicar que un inspector necesitaría el permiso del empleador (propietario de la casa) para realizar la inspección o la orden de un juez, lo cual puede resultar en un vacío de supervisión debido a la falta de voluntad o la resistencia del empleador. Este tipo de vacíos legales o ambigüedad puede llevar a que estos trabajadores queden desprotegidos y se les nieguen sus derechos laborales.

En los últimos años, en México, se concretaron cambios legales importantes. En 2019 se reformaron la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, además en 2020 se depositó el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (Convenio 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual entró en vigor en julio de 2021.

Estos cambios permitieron el establecimiento de un programa piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al régimen de seguridad social, con una cobertura de cinco seguros dispuestos en la Ley del Seguro Social: enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada, guarderías y prestaciones sociales (IMSS 2019). Hasta 2022, se consideraba la incorporación como voluntaria, sin embargo, el 27 de octubre de 2022 se aprobaron en el legislativo los cambios que establecen como obligatoria la inscripción. A nivel internacional, la adopción del Convenio 189 ha impulsado la implementación de mecanismos que permiten una mayor visibilidad del trabajo doméstico remunerado. Por un lado, campañas intensivas de difusión y sensibilización. Por otro, una ampliación en el ámbito de competencia por parte de los supervisores laborales para poder llevar a cabo inspecciones en los hogares cuando exista presunción de incumplimiento de la legislación laboral y para buscar estrategias innovadoras que permitan reducir los costos de las inspecciones y contar con mayor respuesta por parte de los empleadores.

Si bien los cambios normativos son un primer paso para la protección social de las personas trabajadoras del hogar, esto debe concretarse con la implementación. Algunas estrategias que pueden favorecer el acceso y beneficios laborales son: la difusión de información suficiente, la sensibilización sobre la importancia de contar con seguridad social, la incorporación de mecanismos de supervisión y mayor claridad sobre los mecanismos alternos. Los burócratas a nivel de calle y de ventanilla, desempeñan un papel fundamental en la inclusión/exclusión laboral de las personas trabajadoras, dado su papel como implementadores y formuladores (Lipsky 1980). Cuando no se reconocen y se protegen los derechos laborales de todas las personas trabajadoras, ciertos grupos pueden estar sujetos a condiciones de trabajo desfavorables, que incluyen largas jornadas de trabajo, discriminación y violencia de muchos tipos. Además, la falta de mecanismos que fomenten su incorporación al régimen de seguridad social implica mayor riesgo de empobrecimiento en caso de una enfermedad, accidente, vejez, desempleo o crisis y que tengan que cubrir sus servicios médicos a través de gastos de bolsillo. Lo anterior puede resolverse o agravarse con el servicio que los y las ciudadanas reciben por parte de los burócratas a nivel de calle y de ventanilla, dada la relación directa que supone su actividad.

En esta tesis, se decide poner en el centro a la burocracia a nivel de calle, porque si bien muchos de los cambios se dan a nivel legislativo o a nivel reformas, los ajustes que se dan a pequeña escala y a nivel de la atención en ventanilla y calles son igual de críticos (Hacker 2004). Asimismo, la implementación depende necesariamente de cómo la

burocracia interpreta las normas y las pone en marcha, “es indispensable conocer cómo se anida la discrecionalidad en este sistema de reglas” (Shannon y Portillo 2008:20). Las acciones del personal de primera línea determinan quiénes son beneficiados o sancionados y quiénes tienen derechos y beneficios (Lipsky 1980) y las personas que están entre la ley y la calle (policías), el salón y las políticas (maestros) y entre los casos y los procedimientos (burócratas de ventanilla) son hacedores de políticas (Peeters 2021).

1.1. Preguntas de Investigación

El objetivo de esta investigación es conocer aspectos que afectan la implementación de las políticas laborales en materia de trabajo doméstico remunerado, desde la literatura de burocracia a nivel de calle. Si bien, como parte del contexto, se presenta un breve análisis sobre la evolución normativa en materia de trabajo doméstico, esta tesis se centrará en el papel que tienen los intermediarios entre las y los burócratas a nivel de calle y las trabajadoras para la implementación de los cambios de las políticas laborales. En ese sentido las preguntas de investigación son *¿Cómo afectan las interacciones con burócratas a nivel de calle (BNC) en los centros de asesoría, conciliación y procuradurías la implementación de políticas en materia del trabajo en el hogar?* y *¿Cuál es el papel de los intermediarios en las interacciones de BNC y trabajadoras del hogar?*

Para lograr responder estas preguntas de investigación, se toma como base la literatura de burocracia a nivel de calle. Se utilizarán elementos de la literatura sobre discrecionalidad burocrática, y sobre las estrategias que utilizan los BNC para lidiar con su trabajo. Esto permitirá observar, primero, de qué manera las interacciones entre burócratas a nivel de calle y ciudadanos afecta la implementación de nuevas políticas, para posteriormente analizar cómo influyen los intermediarios modificando las actitudes y percepciones de los BNC hacia las y los ciudadanos. También, se utilizará literatura que considera las experiencias de las y los beneficiarios, como la otra cara de las interacciones, para determinar cómo la presencia de intermediarios empodera o inhibe la participación o mejora/empeora su autopercepción al momento de interactuar con la burocracia.

El caso de las personas trabajadoras del hogar en México es relevante para el estudio de políticas públicas, ya que se lograron cambios normativos recientes, se incorporan nuevos “clientes” y la implementación será clave para que la igualdad de derechos se transforme en una igualdad sustantiva para todas las personas trabajadoras. Se observará cómo los BNC y de ventanilla lidian ante casos poco conocidos, con ambigüedad sobre las sanciones y con clientes de reciente incorporación en los ámbitos de asesoría y conciliación. Por otro lado,

el papel de las y los intermediarios en la literatura ha sido considerado de forma limitada, siendo que estudiar el papel de los intermediarios en implementación de políticas es central debido a que estos actores pueden tener un impacto significativo en la forma en que se llevan a cabo las políticas y en los resultados finales. Los intermediarios actúan entre las políticas y las comunidades locales y pueden tener un papel clave en la adaptación y el ajuste de políticas a las necesidades y circunstancias locales (Bryson, Crosby, y Stone, 2012).

Aunque los intermediarios han sido tradicionalmente vistos como “coyotes” (Agranoff y McGuire, 2001) o como una fuerza de apoyo (Sabatier y Mazmanian, 1980), no hay una clasificación amplia de los distintos tipos de intermediarios y sus funciones en la implementación de nuevas políticas públicas, relacionada con la forma en que modifican las interacciones entre BNC y ciudadanos. El estudio del papel de los intermediarios en la implementación de políticas públicas aporta una nueva perspectiva a la literatura de burocracia a nivel de calle. Tradicionalmente, la burocracia a nivel de calle se ha enfocado en las interacciones entre los trabajadores de la burocracia y los ciudadanos o clientes que utilizan sus servicios (Lipsky, 1980). Sin embargo, el estudio de los intermediarios permite explorar cómo estos actores influyen en estas interacciones y en la implementación de políticas públicas. Al proporcionar una clasificación amplia de los distintos tipos de intermediarios y sus funciones en la implementación de políticas públicas, se puede tener una comprensión más completa del papel de la burocracia a nivel de calle en la implementación de políticas. Además, en México, las trabajadoras del hogar enfrentan una serie de barreras para el acceso a los derechos laborales y a la protección social, y los intermediarios pueden desempeñar un papel clave en la superación de estas barreras.

1.2. Estructura de la tesis

La tesis comienza presentando un panorama general sobre la situación de las trabajadoras del hogar en México, a forma de contexto. En segundo lugar, la problematización y la justificación del tema estudiado, presentando la base teórica. En tercer lugar, se presenta la metodología. En cuarto lugar, se presenta la parte descriptiva sobre los avances en materia de trabajo del hogar, enfocado en los cambios normativos y los primeros pasos en la implementación. En quinto lugar, se presenta la parte analítica, donde se presentan los resultados relacionados con el papel de las interacciones burocráticas y los intermediarios en la implementación. Finalmente se presentan la discusión y las conclusiones.

II. Las personas trabajadoras del hogar en México

2.1. Un panorama general de las trabajadoras del hogar en México

El trabajo del hogar se define como “el trabajo realizado en el hogar u hogares o para los mismos” (OIT, Convenio 189). Con esto, es un trabajo definido en función a su lugar y, en general, las actividades realizadas son cocinar, limpiar, cuidar a los niños y/o personas adultas mayores y/o personas con discapacidad, ocuparse del jardín y manejar (OIT 2020). El trabajo puede ser de tiempo parcial o tiempo completo, de planta (con residencia en el hogar) o de entrada por salida (con residencia fuera del hogar). En el mundo hay alrededor de 67 millones de personas que llevan a cabo trabajo doméstico remunerado y, en México, en 2021 había 2.2 millones de personas ocupadas en trabajos domésticos. Esta actividad es ocupada principalmente por mujeres, 1.9 de ellas que representa el 88% de los puestos (ENOE 2019;2021).

La mayoría de las personas trabajadoras del hogar se encuentran en la informalidad laboral, sólo 2.3% de las trabajadoras declaró tener contrato laboral, una de 10 cuenta con prestaciones laborales (aguinaldo, vacaciones, seguro médico o seguro social) y 16% refirió que, en al menos una ocasión, no recibió un pago por el trabajo realizado (MHM 2019: 203); en la encuesta de INEGI-CONAPRED (2017) 57% de las trabajadoras del hogar encuestadas señaló que, en su opinión, se respetan poco o nada sus derechos. Además, 28% de las trabajadoras encuestadas declaró haber sufrido algún tipo de discriminación y la situación que más experimentan al hacer su trabajo es estrés y desgaste emocional (Conapred 2018; Copred 2021). Cabe destacar que, dentro de las personas trabajadoras del hogar, el COPRED observó que los hombres gozan de mejores condiciones, 33.8% de los hombres reciben aguinaldo frente al 26.6% de mujeres y el 13.1% de hombres gozan de vacaciones con sueldo mientras que 8.4% de mujeres lo hacen, diferencias que también están asociadas a las actividades distintas que llevan a cabo hombres y mujeres (COPRED 2021:8).

Además, el salario que reciben es, en una proporción importante, insuficiente y poco competitivo. Más del 50% de las trabajadoras del hogar que llevan a cabo un trabajo de 15 a 48 horas, reciben hasta un salario mínimo al día y sus salarios dependen de la voluntad de sus empleadoras y más horas de trabajo no significa mayores ganancias (COPRED 2021). En 2020 se estableció un salario mínimo de 154.03 pesos mexicanos el cual fue considerado

como decepcionante y discriminatorio por parte de grupos organizados de trabajadoras del hogar (Juárez 2020). De acuerdo con la OIT (2016), en América Latina los ingresos de las trabajadoras del hogar “son iguales o inferiores al 50% del promedio de todas las personas ocupadas, a pesar de que en casi todos los países existe un salario mínimo establecido legalmente”. Asimismo, de todos los países que han ratificado el Convenio 189, solo en 8 el trabajo está equiparado al salario mínimo nacional (ONU Mujeres 2021).

Asimismo, las trabajadoras del hogar son víctimas de diversos tipos de violencia. De acuerdo con el informe de COPRED, el 17.8% de las trabajadoras del hogar entrevistadas mencionaron haber sido víctima de abuso, acoso o violencia en su trabajo. Únicamente 4 de las 76 llevaron a cabo una denuncia.

Los estados considerados para esta tesis, la Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Chiapas y Oaxaca, muestran una diversidad de contextos laborales y socioeconómicos que son fundamentales para entender las experiencias y percepciones de las trabajadoras del hogar. En la Ciudad de México, con una población de 9.2 millones (INEGI, 2020), posee una tasa de informalidad laboral de 45.8% (ENOE, 2022) y una brecha de género en el mercado laboral con 45.1% de las mujeres ocupadas frente al 54.9% de los hombres (ENOE, 2022). Aproximadamente el 3.9% de los trabajadores en la Ciudad están empleados en el trabajo doméstico (ENOE, 2022) y se observa una diversidad cultural es evidente en la población que habla una lengua indígena (1.54%) y los más de 300 mil migrantes internos que han llegado en los últimos 5 años. El Estado de México, cuenta con la mayor población en el país, con 16.99 millones y una tasa de informalidad laboral más alta (56.8%), además muestra una distribución de género más inclinada hacia los hombres con 58.1% ocupados frente al 41.9% de las mujeres (ENOE, 2022; INEGI, 2020). El 3.97% de las personas trabajadoras en el Estado de México están empleados en el trabajo doméstico, alrededor de 600 mil personas (ENOE, 2022). Guanajuato y Oaxaca, con poblaciones más pequeñas (6.16 y 4.3 millones respectivamente), también presentan brechas de género y altas tasas de informalidad laboral (ENOE, 2022; INEGI, 2020) y un porcentaje significativo de trabajadores en el servicio doméstico (3.74%) (ENOE, 2022; INEGI, 2023). Chiapas, con una población de 5.54 millones, presenta la tasa de informalidad laboral más alta (81.2%) y la proporción más baja de trabajadores domésticos (2.78%). Sin embargo, se distingue por tener el porcentaje más alto de hablantes de lenguas indígenas (29.4%) (INEGI, 2020; ENOE, 2022).

Las marcadas diferencias en los niveles de pobreza entre estos estados también tienen implicaciones significativas para las trabajadoras del hogar. En la Ciudad de México, se

observa una tasa de pobreza moderada del 29.5% y de pobreza extrema del 4.73% (CONEVAL, 2020). En contraste, el Estado de México presenta una tasa más alta de pobreza moderada (42.5%) y pobreza extrema (8.28%, CONEVAL, 2020). Guanajuato también muestra tasas significativas de pobreza moderada (38.9%) y pobreza extrema (5.5%, CONEVAL, 2020). No obstante, en Chiapas y Oaxaca, las tasas de pobreza son aún más alarmantes. En Chiapas, el 29.4% de la población vive en pobreza extrema, mientras que en Oaxaca, esta cifra asciende al 24.3% (CONEVAL, 2020). Estas fuertes disparidades en los niveles de pobreza pueden incentivar a trabajadores en general a migrar hacia zonas urbanas en busca de mejores oportunidades económicas.

Esta migración, a su vez, puede conllevar desafíos significativos, incluyendo el acceso a servicios básicos, la adaptación a nuevas culturas urbanas y la construcción de nuevas redes de apoyo. Al mismo tiempo, puede generar oportunidades para la formación de nuevas redes y comunidades de apoyo. Así, las condiciones de pobreza y la migración resultante hacia áreas urbanas no sólo reflejan las disparidades económicas y sociales entre estas regiones, sino que también pueden modelar las experiencias y percepciones. Las entrevistas con mujeres de distintas entidades buscan reflejar la heterogeneidad de las trabajadoras del hogar en México y cómo las condiciones laborales, sociales y económicas varían notablemente entre las regiones y aún entre diferentes colonias dentro de las ciudades, lo que implica que las políticas y prácticas para apoyar a las trabajadoras del hogar deben ser sensibles a estos matices locales.

2.2. La discriminación laboral y desigualdades que se intersectan

La discriminación de forma general se define como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades” (INMUJERES 2018: 4). En México, de acuerdo con la ENADIS (2022), 23.7% del total de población de 18 años y más manifestó haber sido discriminada en los últimos 12 meses por alguna característica o condición personal: tono de piel, manera de hablar, peso o estatura, forma de vestir o arreglo personal, clase social, lugar de residencia, creencias religiosas, sexo, edad, orientación sexual, ser una persona indígena o afrodescendiente, tener alguna discapacidad, tener alguna enfermedad, opiniones políticas, estado civil o situación

de pareja o familiar, entre otros. Para las trabajadoras del hogar este porcentaje fue de 35% (ENADIS 2022).

La discriminación laboral, forma parte de un fenómeno de discriminación amplio y estructural, relacionado con la presente en otros espacios como son la familia, la comunidad, las calles y se relaciona con las políticas públicas en materia de labores de cuidado, trabajo informal, migración, entre otras. Este tipo de discriminación, además de violar el derecho que las personas tienen a no ser discriminada, dada la relación con el trabajo, afecta el acceso a otros derechos como el acceso a una vida digna o la salud (Vela 2017). Es importante resaltar que la discriminación laboral puede ser directa o indirecta. La primera se refiere a que una norma o política explícitamente trata a una persona o grupo de personas de manera menos favorable que otra en una situación comparable. La segunda se refiere a una norma o política que aparentemente es neutra, pero pone a una persona o grupo de personas en una desventaja particular o tiene un impacto diferenciado (CEDAW 2008; Vela 2017). En México, 20.1% de las mujeres y 20.2% hombres mayores de 18 años señalan haber sido discriminados en su trabajo por alguna condición personal (MHM 2019:180).

Existen diversos motivos de discriminación laboral. Una, es la discriminación por género. El género es una construcción social de lo que es lo femenino y lo masculino. Joan Scott (1990), explicó el concepto de género como "un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos" y como "una forma primaria de significar relaciones de poder" (citado en García Prince 2013:21). En México, existen diferencias relevantes en el empleo entre hombres y mujeres, tanto en actividades realizadas, como en el salario y prestaciones que reciben por estos trabajos. Más de la mitad de las mujeres ocupadas, perciben hasta dos salarios mínimos, 12% arriba de los hombres, frente a las mujeres con ingresos superiores que son solamente el 2.4% del total de mujeres ocupadas (MHM 2019:108). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (tercer trimestre de 2019), de la población ocupada de 25 años y más cuya ocupación es funcionarios y directivos de los sectores público, privado y social las mujeres (34.7%) tienen una menor presencia que los hombres (65.3%). En 2018, las mujeres participaron en mayor medida en el empleo informal con el 31.0% y los hombres con el 27.9%. Respecto al trabajo realizado en hogares en el mismo año, 10.9% fue realizado por mujeres, 0.6% por hombres y (OIT, 2018). Asimismo, entre las mujeres hay un mayor porcentaje que trabajan sin remuneración (1.6%), que entre los hombres (0.4 %) (NHM 2019). El trabajo doméstico remunerado también se lleva a cabo principalmente por mujeres y representa el 7.5% del empleo femenino a nivel mundial (OIT 2019; OIT 2016:1).

Las brechas laborales están relacionadas con las desigualdades en la esfera doméstica y con la división sexual del trabajo, ya que hay una distribución asimétrica del tiempo dedicado a las labores domésticas y de cuidado, consideradas como actividades “voluntarias” de las mujeres y como un dominio separado del mercado. Por otro lado, el trabajo doméstico continúa siendo subvalorado como actividad productiva a pesar de su valor económico (más del 20% del PIB) (MHM 2019). Con base en los datos de la Encuesta Nacional Sobre el Uso del Tiempo (ENUT, 2019) las mujeres trabajan 6.2 horas más a la semana que los hombres, y el 66% corresponde a labores no remuneradas. En resumen, la asignación de trabajo doméstico, de cuidado y voluntario dificulta la actividad productiva de las mujeres, quienes tienen que equilibrar sus distintos roles y se enfrentan a una sobrecarga de trabajo y a una tensión entre el trabajo remunerado y no remunerado, aunado a la insuficiencia de conciliación de vida laboral y familiar, limita el potencial de las mujeres y genera oportunidades desiguales para acceder al trabajo y a condiciones adecuadas de protección social. En el caso de las trabajadoras del hogar éstas tienen una doble carga laboral en trabajos domésticos y de cuidado, tanto en el mercado como en sus propios hogares (Tepichin 2016; Wanderley 2011).

En sintonía con la discusión sobre las relaciones de género, la creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral y las transformaciones en las concepciones de la familia más allá de la familia tradicional, que otorga el rol reproductivo a las mujeres y el rol productivo a los hombres, el sistema de protección social enfrenta desafíos en el sistema de seguridad social, el cual requiere corresponsabilidad y un enfoque que reconozca la responsabilidad del Estado y las empresas en las labores de cuidado (Wanderley 2011).

Otro motivo de discriminación laboral es el origen étnico, 9 de cada 100 trabajadoras del hogar hablan alguna lengua indígena y 1 de cada 4, de acuerdo con su cultura, se consideró indígena (INEGI 2020). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el estudio sobre la Pobreza en la Población Indígena 2008-2018 revela que “(...) las brechas de pobreza y pobreza extrema entre grupos poblacionales se han mantenido constantes en los últimos años” (CONEVAL, 2019:41) en los que “(...) la población indígena es la que mayores obstáculos y dificultades enfrenta para el ejercicio de sus derechos sociales” (CONEVAL, 2018:33). Según la ENIGH 2018, siete de cada diez personas hablantes de lengua indígena se encuentran en situación de pobreza, el doble que para no hablantes (74.9% frente a 39.4%) (INEGI 2020). En promedio, un hombre indígena que trabaja gana 4 mil 155 pesos mensuales, mientras que una mujer indígena recibe 3 mil 84 pesos, cifras debajo del promedio nacional (IMCO 2019).

Asimismo, 79.7% y 80.9 de las mujeres y hombres respectivamente tienen carencia por acceso a la seguridad social (INEGI 2020).

Además de los dos anteriores, explicitados por su utilidad para entender el contexto y la situación de los sujetos de este estudio, existen muchos otros motivos por los cuales las personas son discriminadas: la discapacidad, la preferencia sexual, el color de la piel, la edad, etc. Un concepto central al hablar de la discriminación y, en específico, de discriminación laboral es la intersección de diferentes desigualdades desde una condición y posición social de desventaja, como son el racismo, clasismo y género. Una perspectiva interseccional, “(...) describe la posición social de los individuos como resultado de la interacción entre varios ejes de desigualdad (...)” (Coll-Planas y Solá-Morales, 2019:53), y refiere que la interseccionalidad estructural se sitúa en “(...) la experiencia directa que tienen las personas de cómo las intersecciones entre diferentes desigualdades pueden afectar estructuralmente sus oportunidades económicas, políticas y sociales, creando desventajas para sujetos que se encuentran en el punto de intersección entre desigualdades concretas (Lombardo y Verloo, 2010:12). También es necesario hablar de las diferencias intragénero, ya que la posibilidad, para mujeres de clase media, de contratar servicio doméstico a un costo accesible les ha permitido insertarse en el mercado laboral, lo cual implica una paradoja en términos de desigualdad de género y “profundiza la brecha social dentro del heterogéneo universo femenino” (Pautassi et al. 2004: 43).

Otro elemento que puede favorecer la discriminación laboral es el desconocimiento de los derechos y obligaciones por parte de las personas empleadas o empleadoras. De acuerdo con el informe del COPRED (2021), “el 50.5% (218) de las personas encuestadas sí saben que como persona trabajadora del hogar tienen derecho a que sus empleadores(as) o empleador(a) las inscriban al seguro social (IMSS)”. Sin embargo, sólo 21.3% de las personas encuestadas dijo conocer el Convenio 189, y de éstas, 46% forma parte de un sindicato¹ Un dato central para esta investigación es el desconocimiento que tienen las personas trabajadoras del hogar sobre los mecanismos de procuración, de acceso a la justicia y de resolución de conflictos laborales, el 63% de las encuestadas o conocía a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la CDMX y solamente 2.3% ha tenido atención de la misma; 50% conoce la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y 9 personas han solicitado apoyo. Cabe mencionar, que aquellas que han acudido a estas instancias tienen una opinión mayoritariamente buena o muy buena (COPRED 2021).

¹ Se considera que la pertenencia a un sindicato por parte del COPRED puede estar subrepresentada ya que las personas encuestadas fueron principalmente referidas por CACEH y el sindicato.

2.3. La Crisis por COVID-19, la magnificación de viejos problemas

La pandemia por COVID-19 detonó crisis en todo el mundo y, ante esta crisis, los gobiernos reaccionaron de forma distinta, se reveló la importancia de las decisiones políticas y la cohesión social y representó retos para todos los países. Algunos gobiernos nunca tomaron medidas, ni invirtieron en sus sistemas de salud, lo cual los llevó a un descontrol y agravamiento de la situación, entre estos se encuentran países como Estados Unidos, México y Brasil (Gofen y Lotta, 2021). “Los datos en muchos países mostraron cómo la pandemia aumentó las desigualdades y cómo algunos grupos vulnerables enfrentan mayor riesgo, tal como las personas pobres y negras e indígenas en Estados Unidos y en América Latina” (Gofen y Lotta, 2021: 5).

En México, ha habido una desaceleración de la actividad económica, pérdida de empleos, reducción del ingreso laboral, aumento de la pobreza y de la pobreza laboral (Coneval 2020; Equide 2020). Además, acrecentó las brechas ocasionadas en parte por la informalidad y la falta de acceso a seguridad social para toda la población (Santiago, 2020). Por otro lado, de acuerdo con lo demostrado por investigadores del ProDEq (Programa de Desarrollo con Equidad) y datos de la encuesta ENCOVID 2020-2021, no hubo un apoyo de emergencia o algún apoyo adicional por parte del gobierno a los grupos más afectados por la pandemia, identificados como aquellos que perdieron su trabajo como consecuencia de la misma o aquellas personas que trabajan en el sector informal (el 96% de las trabajadoras se encuentran en esta situación) (Equide 2020; ENOE 2021).

La falta de estabilidad laboral y el no contar con derechos laborales puso a las trabajadoras del hogar en una situación de mayor vulnerabilidad. Desde 2019, Nosotrxs y El Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH) lanzaron la campaña por Facebook “Mi Trabajo Cuenta” y recopilaron testimonios de las personas trabajadoras del hogar (PTH) durante la pandemia y sus respuestas ante la pregunta “¿cómo te ha afectado el COVID-19?” Algunos de estos fueron publicados en el cuaderno “Nuestras Voces Cuentan” (Santiago, 2020). A través de las distintas historias, ilustran cómo la pandemia de COVID-19 dificultó más la situación laboral de las trabajadoras del hogar, en muchos casos las despidieron o descansaron sin compensación alguna, “de un día para otro, muchas de las compañeras se quedaron sin trabajo (y) (...) la desigualdad e informalidad de los trabajos precarios se vieron más evidenciadas por un entorno de incertidumbre y miedo (Palacios

2020; 7). Lo anterior se comprueba con las cifras de la ENOE (2019; 2021) que muestran que en 2021 hay 300 mil trabajadoras del hogar menos, en comparación con 2019, previo a la pandemia. Adicionalmente, otras trabajadoras se vieron expuestas a riesgos de salud al tener que atender a población enferma sin el equipo adecuado, además de tener un acceso limitado a servicios de salud o atención médica en caso de contagio (ONU Mujeres 2020).

Dentro esta recopilación, algunas trabajadoras narran que los días de encierro en los hogares de sus empleadores(as) han sido agotadores, que con las medidas sanitarias tienen el doble de trabajo y que dichas horas no son pagadas, además de extrañar a sus familias a quien no han podido ver. Angy, relató sentirse “esclavizada de tanto trabajo” (Santiago 2020: 11). Claudia, contó que su mamá estuvo enferma y le dijeron que si iba a verla no regresaba (Santiago 2020: 12), por su parte Magui escribió “tres meses sin salir, que extraño a mi familia y no sé cuando vuelva a verla (...) desde principios de marzo no me han dejado salir” (Santiago 2020: 12). Otras, describen cómo las despidieron o descansaron sin compensación o sueldo. Golla recuerda que se enfermó de nervios y cuando les dijo que se sentía mal y no podía ir le dejaron de contestar. Micaela, comparte que uno de sus empleadores la descansó sin sueldo, después de ocho años de trabajar con él (Santiago 2020:23).

Como respuesta a estas situaciones y similares, se dieron algunas campañas de sensibilización, sin embargo, no hubo apoyos gubernamentales focalizados o adicionales a través los distintos programas sociales o algún fondo de emergencia (Equide 2020). Como ejemplos de estas campañas, el INMUJERES, con el apoyo de ONU Mujeres, OIT y FAO, en el marco del programa del Fondo Conjunto para los ODS de Naciones Unidas lanzó la campaña “Cerrando Brechas: protección social para mujeres en México” con tres ejes principales: “la promoción del registro de las trabajadoras del hogar en la seguridad social, la disponibilidad de información sobre sus derechos y el pago del salario completo por parte de las personas empleadoras independientemente de la asistencia o no al lugar de trabajo” (ONU mujeres 2020: s/p). Asimismo, diversas organizaciones de la sociedad civil², a través de redes sociales y Bajo la etiqueta #CuidaAQuienTeCuida y #ContagiemSolidaridad, pidieron a la ciudadanía promover el derecho de las personas trabajadoras del hogar frente a la crisis (Nosotrxs 2020).

Sin medidas necesarias que permitan contener el impacto de la pandemia, los avances logrados en los últimos años, en materia del trabajo doméstico, podrían verse frenados, por lo que en las acciones de asesoría y atención, se incluirá una sección que

² CACEH, Fondo Semillas, Hogar Justo Hogar, WIEGO, ILSB, Nosotrxs, SINACRTAHO, IDWF.

permita identificar cuáles fueron las acciones de las y los trabajadores de primera línea con relación a las solicitudes de asesoría y apoyo de aspectos laborales relacionados con la situación de COVID-19. La crisis, como consecuencia de la pandemia, evidenció y magnificó problemas ya existentes, como el acceso a servicios de salud por parte de la mayoría de las trabajadoras domésticas remuneradas y la poca protección que tienen ante despidos o reducciones de salarios. Como destacó la organización TZOME IXUK “Esta pandemia nos ha permitido darnos cuenta de que el problema no es el COVID-19, todo lo mencionado lo viven desde antes del contexto sanitario actual; pero es importante mencionar que esta situación trajo consigo nuevas cuestiones que afectan a las mujeres trabajadoras del hogar” (2020:15).

III. Problematización

3.1 Justificación y objetivos

La investigación presentada en esta tesis es relevante, ya que muestra la importancia que tienen las interacciones burocráticas en la implementación de nuevas políticas, agregando el papel de los intermediarios en las mismas. La equidad en materia laboral no depende únicamente de los cambios- muchos de estos ya dados- de la política formal (leyes, reglas, regulaciones) sino en cómo la política pública es interpretada e implementada, principalmente por los burócratas de primera línea, en ese sentido se plantea como problema que aún con los cambios en las leyes laborales y de seguridad social, que apuntan a un entorno laboral más equitativo, los resultados no necesariamente irán en ese sentido si esto no se traduce en la implementación y en la interacción que tienen las personas trabajadoras de las instancias encargadas de la defensa del trabajo y las trabajadoras que requieren alguna asesoría o defensa.

Las Interacciones que son cruzadas por factores institucionales en México y otros países en desarrollo - menor formalización, interferencia política, baja confianza y pocas expectativas- los cuales se ven reflejados en la actuación de los burócratas de primera línea, en su margen de discreción y en cómo perciben sus actividades (Dasandi y Esteve 2017; Lameck y Hulst 2020; Peeters y Campos 2022). Tomar en cuenta este contexto es fundamental, ya que, si no se resuelven ciertas precondiciones en este nivel, estas se trasladarán necesariamente a la atención a nivel de calle (Peeters y Campos 2021). En el caso utilizado, se observan características que tienden a generar opacidad, traslape de funciones y alta discrecionalidad: entre estas se encuentra el estrés, la sobredemanda y sobrecarga de trabajo, y precariedad laboral (en especial bajos salarios y poco descanso). Esta debilidad institucional podría generar en un extremo, espacios para obtener beneficios personales y para el surgimiento de una burocracia depredadora (Bartholdson y Porro 2019, Blundo 2006; Karadaghi y Willott 2015), en el otro extremo, mecanismos que permitan compensar esta debilidad, dados por la motivación o las reglas profesionales, donde las y los trabajadores de primera línea pueden improvisar, determinar el sentido de las políticas-ser policymakers- y acercarse a las comunidades para comprender mejor sus necesidades y moldear su servicio ante éstas (Amengual y Dargent 2020, Lotta y Marques 2020). “Aún cuando los procedimientos están diseñados de forma equitativa, no siempre los resultados son equitativos” (Peeters y Nieto Morales, 2020:11) y es en la implementación es donde la

política social se convierte en práctica, es decir cuando la ley formal se traduce en acciones concretas (Brodkin 2007).

En una revisión sistemática sobre la literatura relacionada con Burocracia a Nivel de Calle, de 1980 to 2019, Chang y Brewer (2022) encuentran que los dominios más frecuentes son bienestar social (25.7%), el cual incluye políticas familiares, cuidado de acogida, cuidado de ancianos y otros servicios sociales. El segundo, la política educativa (13.3%), enfocados principalmente en los profesores. También, se publicaron un número considerable de estudios sobre la aplicación de la ley (11.5%), centrados en oficiales de policía principalmente, algunos en oficiales de inmigración (Bouchard y Carroll 2002) y los guardias de prisión (por ejemplo, Paanakker 2019). Otros dominios de políticas estudiados incluyen la política de salud (5.5%), la política de empleo (4.6%), la política urbana (4.6%), la regulación medioambiental (3.7%), y la política de información/ciencia y tecnología (5, 2.3%). Nuevas investigaciones se han expandido a funcionarios fiscales (Raaphorst 2018), inspectores de seguridad alimentaria holandeses (Boer, Eshuis y Klijn 2018) e inspectores veterinarios suizos (Sager et al. 2014).

En la literatura existente sobre el trabajo en el hogar, se pueden identificar diferentes enfoques y temas clave. Sin embargo, hay una carencia notable en lo que respecta a los estudios que examinan la relación entre las trabajadoras del hogar y la burocracia a nivel de calle, especialmente en contextos específicos como el de México.

El estudio de Martha Cebollada (2019) analiza la relación de las trabajadoras del hogar con instituciones gubernamentales, centrándose en las buenas prácticas y aprendizajes internacionales en relación con las normas, salarios y fiscalización. Por otro lado, la obra de Bensusán se centra en los temas de inspección, problemáticas de diseño y deficiencias en la fiscalización laboral (2006, 2007). Otros estudios han examinado las prácticas de subcontratación (Bronstein, 1999) y el impacto de los cambios normativos y las políticas públicas en el trabajo doméstico (Ellen Sjöberg, 2011). A su vez, estudios de la OIT se enfocan en describir las condiciones de trabajo de las mujeres contratadas para el cuidado del hogar y otras labores domésticas (Díaz Méndez, 2012).

Al observar los hallazgos en América Latina, se evidencia una realidad diversa y compleja. A pesar de los avances legislativos en varios países, la aplicación efectiva de las leyes y el cumplimiento de los derechos laborales presentan desafíos significativos. En Uruguay, a pesar de los esfuerzos para erradicar la discriminación laboral en este sector, todavía existe un alto grado de evasión y subregistro, lo que significa una brecha entre los derechos formales y el ejercicio real de los mismos (BPS, 2018). En Brasil, a pesar de los

avances significativos en términos de derechos laborales, el país enfrenta desafíos para incrementar la formalización laboral y mejorar los salarios en este sector (OIT, 2017). Argentina también experimenta desafíos similares, con un alto porcentaje de trabajadoras del hogar que no están registradas formalmente, lo que subraya la necesidad de mejorar las condiciones laborales y garantizar los derechos de estas trabajadoras en la región (Pereyra, 2015).

Estos hallazgos destacan la necesidad de continuar con las investigaciones y las políticas dirigidas a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras del hogar en América Latina, enfocándose en la aplicación efectiva de las leyes y la eliminación de las barreras para la formalización laboral. Existe un estudio específico que combina el trabajo del hogar y la burocracia a nivel de calle en Italia, pero se enfoca principalmente en los inspectores laborales. En su obra "When the workplace is the home: labour inspectors' discretionary power in the field of domestic work – an institutional analysis" (2019), Rebecca Paraciani y Roberto Rizza examinan el poder discrecional de los inspectores laborales en el campo del trabajo doméstico. Este estudio aporta una perspectiva importante, pero su aplicabilidad al contexto mexicano es limitada, debido a las restricciones legales y normativas que protegen la privacidad del hogar y limitan las inspecciones laborales.

A pesar de estas contribuciones, ninguno de estos estudios ha puesto un énfasis particular en la burocracia a nivel de calle en la intersección con los derechos de las trabajadoras del hogar. Este vacío en la literatura se vuelve especialmente relevante en contextos como el mexicano, donde las restricciones a la inspección laboral en el hogar requieren un enfoque analítico diferente. Por lo tanto, esta tesis busca llenar este vacío y proporcionar una comprensión más profunda de cómo interactúan la burocracia a nivel de calle y el trabajo doméstico en el contexto mexicano.

Además de lo expuesto anteriormente, este estudio incorpora un factor de gran relevancia: el rol de los intermediarios en el contexto de las instituciones laborales y en su relación con las trabajadoras del hogar. A raíz de la literatura revisada, se evidencia que estos actores pueden jugar múltiples roles, que van más allá de la dicotomía simplista que los posiciona como meros 'coyotes' que explotan la complejidad del sistema burocrático para su beneficio, o como reductores de cargas para los usuarios de los servicios. Por esto, se analiza si los intermediarios generan cambios en las estrategias de adaptación y en la percepción de merecimiento por parte de los BNC, y en la disminución/aumento de barreras y empoderamiento/aumento-disminución de la agencia desde el lado de las beneficiarias. Con

lo anterior se realizará una clasificación de los distintos papeles que asumen los intermediarios en la implementación.

a) Las interacciones desde la perspectiva de las y los burócratas a nivel de calle (BNC)

Los burócratas a nivel de calle son la cara del gobierno frente a los ciudadanos y el vínculo entre las políticas y los individuos, estos interactúan directamente con los ciudadanos para proveer servicios públicos, y actúan con base en su discrecionalidad y cotidianamente tienen que balancear las prioridades de implementación con las prioridades de sus beneficiarios (Lipsky 1980).

Las acciones de los BNC tienen efectos en la política pública y pueden ocasionar resultados diferentes a los planteados en las leyes o reglamentos (Gofen 2014). Hay distintas características que forman parte de su estructura de trabajo. La primera es que tienen un trato directo con los beneficiarios, en un contexto de recursos limitados y rutinas de práctica. La segunda, es el procesamiento de personas, los BNC trabajan para personas con diferentes antecedentes, experiencias y circunstancias, los cuales al encontrarse con la burocracia se identifican en categorías y son tratados con base en definiciones estandarizadas. La tercera es que estos interpretan las reglas y usan su discrecionalidad para ayudar a un subconjunto administrable de ciudadanos mediante un proceso de selección de lo mejor” (*creaming*). La cuarta es la autonomía para la toma de decisiones, donde pueden tener prioridades distintas a las de sus organizaciones y tomar decisiones de asignación, es decir sobre qué personas recibirán ayuda/servicios y cuáles no (Lipsky, M. 1980; Maynard-Moody y Portillo: 2010).

Discrecionalidad burocrática

En las áreas de defensa al trabajador, como en otras áreas donde el servidor público interactúa directamente con la ciudadana existen amplios márgenes de ***discrecionalidad burocrática***, entendida ésta como “una esfera de autonomía dentro de la cual las decisiones burocráticas son cuestión de un juicio y evaluación personal” (y como un) “espacio entre en las reglas legales donde los actores pueden ejercer su decisión” (Galligan 1990; Hawkins 1992 en Loyens y Maesschalck 2010: 3) e implica una tensión entre reglas abstractas y generales y situaciones específicas (...) un dilema entre flexibilidad y uniformidad” (Loyens y Maesschalck 2010: 3). Ésta, es inevitable dadas las características de sus funciones y esta tiende a ser alta (Lipsky 1980). La divergencia entre las acciones dictadas por las políticas

nacionales y las acciones de los burócratas pueden variar, además los burócratas no son homogéneos y su diversidad tiene efectos en la atención (May y Winter 2009).

Existe un dilema no resuelto sobre la discrecionalidad burocrática: “un sistema que depende de la discrecionalidad siempre tendrá un potencial de abuso, sin embargo, en sistemas complejos con fuerte interacción de personas, ésta siempre se requerirá para lograr un trato más justo, que considere las distintas particularidades de la ciudadanía” (Maynard-Moody y Portillo, 2010). La discrecionalidad es una característica en la actuación burocrática “puede derivar en comportamientos arbitrarios, injustos e inequitativos, (pero también) hacen posibles los apoyos fuera de la norma (...) y flexibilidad que resulte en nuevas oportunidades para el ciudadano” (Cejudo, Dussauge y Pardo 2018: 13).

La discrecionalidad es un aspecto inherente al poder burocrático, ya que los funcionarios tienen cierta libertad para tomar decisiones dentro de los límites de sus competencias y regulaciones. Sin embargo, esta discrecionalidad puede generar brechas o divergencias en su aplicación, ya que puede ser utilizada de manera neutral o con intereses personales. Ésta es necesaria para la eficiencia burocrática, pero también puede conducir a la corrupción y el abuso de poder si no está adecuadamente regulada (Wilson 1989). La discrecionalidad puede ser utilizada de manera positiva si se promueve la transparencia y la rendición de cuentas (Hass 1992).

En la literatura al respecto la discrecionalidad es tratada como neutral, como negativa o positiva. Desde un enfoque neutral, la discrecionalidad se ve como una brecha o divergencia y como un aspecto inherente al poder burocrático, pero también puede generar desviaciones en su aplicación por lo que se destaca la importancia de regular para evitar corrupción y abuso de poder (Weber 1978, Wilson 1989, Haas 1992). Por otro lado, una perspectiva negativa se refiere al sabotaje o el uso malicioso de la discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos. Según este enfoque, la discrecionalidad puede ser utilizada para obstaculizar la implementación de las políticas públicas o para beneficio propio (Gaus 1983, Rohr 1986, Niskanen 1971). Finalmente, del lado positivo, ésta puede implicar la subversión responsable o insubordinación creativa, en la que los funcionarios públicos utilizan su discrecionalidad para mejorar la implementación de las políticas públicas y para lograr objetivos más amplios (Balla 2010; Moynihan 2008, Peters 2017).

Dependiendo del enfoque se verá como un problema de control o coordinación a resolver o como una acción que permite mayor flexibilidad y equidad, y por lo tanto que tiene que ser fomentada (Gofen 2014). Para May y Winter (2009), los principales factores que afectan las acciones de BNC: las señales de sus superiores sobre la importancia de la

política, la maquinaria organizacional, la carga de trabajo y las presiones externas, el conocimiento y actitudes de los burócratas con relación a sus beneficiarios y su trabajo (2009).

En el caso de la defensa y conciliación laboral, como en otros, la discrecionalidad puede ser positiva, especialmente en una crisis. La capacidad del gobierno para responder depende en el funcionamiento por rutinas, pero también en la creación de un ambiente de apoyo, desarrollo profesional y capacitación, que refuerce las habilidades, experiencia y eficiencia personal necesaria para responder con rapidez a condiciones rápidamente cambiantes (Gofen y Lotta; 2021: 9). Cuando esta discrecionalidad es menos visible o intencionalmente escondida, esta puede llegar a ser negativa. Como ejemplo, la administración altamente discrecional en Estados Unidos y su actuación relacionada con las leyes de inmigración e impuestas deliberadamente como una de las principales herramientas de política, tuvieron consecuencias negativas y exclusión para los migrantes a corto y largo plazo (Heinrich 2018). Con base en la literatura sobre discrecionalidad burocrática, el primer objetivo de esta investigación será poder detectar qué acciones llevan a cabo las y los trabajadores de primera línea dentro de su esfera de autonomía y si esto tiene alguna repercusión en el acceso y calidad de los servicios de defensa, en materia laboral.

Estrategias de adaptación de los BNC (Coping Mechanisms)

Las y los trabajadores de primera línea presentan diferentes dificultades al relacionarse con las y los ciudadanos y tienen mecanismos para lidiar con las mismas (***coping mechanisms*** en inglés). Coping o lidiar se puede entender como “los esfuerzos conductuales que los trabajadores de primera línea emplean cuando interactúan con clientes para dominar, tolerar o reducir las demandas internas y externas y los conflictos que enfrentan día a día” (Tummers et al. 2015; 1101-1102). En sus interacciones las y los trabajadores de primera línea pueden moverse hacia los clientes, alejarse de los clientes o ir en contra de los clientes (Tummers et al. 2015, 1102). En algunos casos, los burócratas se ven como un agente del ciudadano. Bajo esta narrativa pueden decidir doblegar las reglas, usar el sistema o ir deliberadamente en contra de las reglas para brindarles más beneficios (Maynard-Moody y Musheno, 2003). Otras de las estrategias que llevan a cabo, especialmente cuando las cargas de trabajo son muy altas, es la priorización, donde benefician a un cliente o grupos de clientes. Finalmente, los BNC en ocasiones deciden utilizar sus propios recursos para ayudar a sus clientes (Tummers et al., 2015).

Cuando los BNC lidian con su trabajo alejándose de sus clientes, tienden a favorecer la rutinización de sus actividades, ofreciendo el mismo servicio estándar a las y los ciudadanos que solicitan un servicio. También pueden racionar la accesibilidad a un servicio, imponiendo más cargas o dificultades para obtenerlo. Una respuesta común en este tipo de casos es que el BNC le diga al cliente que no lo pueden atender porque están muy ocupados y “que vuelva mañana si quiere” (Triandafyllidou 2003, 275).

Con lo anterior, se mostrará cómo operan los mecanismos de selección de clientes para el caso de las trabajadoras del hogar es central, ya que un motivo que afecta la implementación es la falta de recursos humanos y materiales, así como competencias específicas que permitan llevar a cabo actividades de supervisión o poner en marcha mecanismos alternos para asegurar el cumplimiento de las leyes (OIT, 2016: 23). Ante falta de recursos, se ha observa un fenómeno conocido como *creaming* (Lipsky, 1980; Denhardt, 1981), en donde los BNC seleccionan a los clientes o casos que son más fáciles de atender o que tienen un mayor potencial de éxito (Kagan, 1982; Hargreaves, 1991). Esto puede incluir elegir a clientes con problemas más simples o que tienen más recursos para abordar sus problemas (Shafritz, Ott, y Jang, 2005). También puede incluir la eliminación de casos considerados "indeseables" o "no rentables" (Lipsky, 1980).

Los supuestos principales de la teoría de la burocracia a nivel de calle sobre el *creaming* incluyen el hecho de que los trabajadores de la burocracia a nivel de calle están sujetos a una gran cantidad de demandas y expectativas de diferentes partes, que tienen el tiempo limitado y escasos recursos para atender a estas demandas (Lipsky, 1980; Denhardt, 1981). Como resultado, la utilizan como una estrategia para priorizar y gestionar su tiempo y recursos de manera más efectiva (Kagan, 1982; Hargreaves, 1991).

En el caso del trabajo del hogar, los BNC destinan sus recursos a ámbitos donde pueden asegurar que tendrán mejores resultados y donde mediante una sola intervención podrán abarcar más trabajadores (Lameck y Hulst 2020). En un estudio de caso en Sudáfrica se observó que la falta de recursos disminuyó la eficacia de la inspección, ya que laboran 1000 inspectores a nivel nacional y existen más de 800,000 que emplean trabajadores/as del hogar, por lo que hay una capacidad limitada para asegurar cumplimiento y poder monitorear (Sjöberg, E. 2011). Además de la limitación de recursos, los inspectores laborales tienen presencia principalmente en zonas urbanas y se enfocan en el sector formal (OIT 2015). Lo anterior muestra altas cargas de trabajo y pocos servidores públicos por habitante, lo que de acuerdo con la literatura puede tener efectos importantes en la selección de beneficiarios. Por otro lado, en cuanto a las acciones instrumentales, una práctica dominante es la de

cooperación con las Organizaciones no Gubernamentales, las ONG tienen especialistas y medios financieros que son utilizados por los burócratas; en otros casos no se recibe bien a las ONG ya que se perciben como una competencia injusta para proveer servicios, por ejemplo, a los campesinos (Lameck y Hulst 2020). En el caso del reconocimiento de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, la cooperación con la sociedad civil ha sido fundamental para los avances en esta materia y para el fortalecimiento del diálogo social (Santiago 2021; Castillo 2021)

Criterios de Merecimiento (Deservingness)

La protección social “se ha vuelto menos universal y condicional en muchos aspectos y para algunos ciudadanos necesitados ya no es tan fácil alcanzar el estatus de merecedor de apoyo” (van Oorschot 2000: 34). En el mismo sentido, para algunos grupos es más sencillo acceder a los servicios y programas gubernamentales, además obtienen beneficios más generosos, de más larga duración o que requieren cumplir con menores obligaciones, por lo que grupos más vulnerables pueden esperar pasar su vida luchando en contra de las cargas que le impone el estado (Baekgaard et al. 2021; van Oorschot 2000;2006).

“Los BNC tienen que lidiar con altas cargas de trabajo, conflicto de roles y recursos limitados. Una forma importante en la que lidian con esto es mediante la priorización de clientes, descartando a unos frente a otros” (Hupe y Buffat, 2014: 226). Estos utilizan clasificaciones de sus beneficiarios, que permanecen a lo largo del tiempo, con base en las percepciones compartidas del valor de éstos. Los BCN pueden seguir estrictamente las reglas para castigar o ignorar a ciudadanos que consideran no merecedores o doblar las reglas con base en los criterios sobre el valor que tiene una persona para merecer o recibir un esfuerzo adicional (Maynard-Moody y Portillo, 2010) Ahondar en los criterios que determinan el merecimiento ayuda a entender las características de los patrones de solidaridad en distintas sociedades, así como los principios y normas que las personas consideran importantes al pensar en temas como la igualdad o la redistribución (van Oorschot 2000). Las opiniones de las personas sobre el merecimiento de uno u otro grupo dependen de una mezcla de intereses, valores, creencias e ideologías. Algunos autores destacan los factores institucionales, otros los factores culturales, como son las imágenes públicas de los grupos objetivo y las percepciones populares de merecimiento hacia estos grupos (van Oorschot 2006).

La imagen de los grupos objetivo afecta las percepciones de merecimiento, como ejemplo, las personas desempleadas son vistas como más merecedoras de apoyo cuando el

desempleo en general es elevado; por otro lado, la imagen negativa de los inmigrantes hace que la solidaridad hacia este grupo sea menor en la mayoría de los casos (van Oorschot 2000). En Estados Unidos hay evidencia sobre cómo los prejuicios que los burócratas tienen sobre las personas y las categorizaciones con base en estos prejuicios desempeñan un rol importante en el apoyo de la asistencia social y esquemas de seguridad social (Soss 1999). En Sudáfrica, ante un cambio de política que instauró el servicio médico gratuito (free care policy), se muestra cómo el sistema de valores de las enfermeras influyó en la respuesta a sus pacientes, percibiendo que algunos sí eran merecedores de cuidado, mientras otros, “abusaban del sistema”. También, que algunos pacientes concebían a las enfermeras como críticas y prejuiciosas, especialmente adolescentes embarazadas, madres adolescentes, pacientes con VIH y pobres (Walker y Gilson 2004; Modiba, Gilson y Schneider 2001)

Sobre los criterios que determinan el merecimiento, De Swaan (1988) describió tres, presentes en la mayoría de las clasificaciones de merecedores contra no merecedores: discapacidad, proximidad y docilidad; asimismo, este ve al control como la condición necesaria para el merecimiento y afirma que cuando el público cree que las personas pueden ser culpadas por sus necesidades los otros criterios se vuelven irrelevantes. Cook (1979) estudió qué características de las personas pobres influyen en las preferencias de las personas, encontró como criterios: el nivel de necesidad, el locus de responsabilidad, el agradecimiento y agrado. Con base en lo anterior, Van Oorschot sugirió cinco dimensiones para el criterio de merecimiento: control (menos control, más merecedor); necesidad (mayor necesidad, más merecimiento); identidad (proximidad a "nosotros"); actitud (mayor docilidad, agradecimiento y cumplimiento, más merecedor), reciprocidad (mayor reciprocidad, más merecimiento) (van Oorschot 2006). En general, se considera a las personas mayores como los grupos más merecedores, ya que no se les ve como responsables de su situación, mientras se ve a los desempleados y a los inmigrantes como los menos merecedores, los primeros por tener control de su situación y considerarlos como no contribuyentes al bienestar social, y los segundos por pertenecer a un grupo externo (van Oorschot 2000). Las percepciones de merecimiento de los ciudadanos también varían entre los burócratas a nivel de calle, los ciudadanos y los individuos que han recibido asistencia social o cuyos familiares han sido beneficiarios de asistencia social en alguna etapa de su vida (Kallio y Kouvo 2015). Por su parte, Jilke y Tummers (2018) sugieren tres señales utilizadas para determinar el merecimiento (deservingness cues): mérito (el beneficiario trabajador), necesidad (el beneficiario necesitado) y recursos (el beneficiario exitoso);

concluyen que los BNC tienden a ayudar principalmente a beneficiarios con bajo desempeño, que trabajan duro y que pertenecen a un grupo minoritario.

La validez de los criterios anteriores ha sido probada con estudios empíricos (Soss 1999; van Oorschot 2006; Kallio y Kouvo 2015; Jilke et al. 2018; Baekgaard et al. 2021) sin embargo estos se basan principalmente en casos de asistencia social en países desarrollados (Países Bajos, Finlandia, Dinamarca, Bélgica y Estados Unidos). Cabe resaltar que si bien hay un consenso en criterios, existen diferencias notables entre los estudios en Estados Unidos y Europa, los primeros se han concentrado en el estereotipo racial y la asistencia social (Alesina y Glaeser, 2004), mientras los segundos se concentran más en la imagen pública de las personas desempleadas (van Oorschot 2006). Alisha Holland (2014) estudia el caso de países en desarrollo, pero ella se enfoca en los costos políticos de la aplicación de las leyes y regulaciones, probando que los gobiernos en ocasiones eligen no cumplirlas (forbearance) y que esto puede funcionar como una política informal de bienestar.

Con base en lo expuesto en párrafos anteriores, se analizará cómo operan los criterios para determinar qué beneficiarios son más merecedores que otros (deservingness) y si el involucramiento de un tercero (intermediarios) puede cambiar estos criterios. Se considera que el valor que se da al trabajo de distintas poblaciones trabajadoras afectará la percepción de merecimiento por parte del personal encargado de asesorar y conciliar; a mayor valoración de su trabajo se percibirán como más merecedora. También se cree que la cercanía y empatía con la persona trabajadora tendrá un efecto en la percepción de merecimiento; a mayor cercanía o empatía se percibirán como más merecedoras. En el caso del trabajo doméstico, estas hipótesis se relacionan con un contexto específico donde existen desigualdades económicas, la división sexual del trabajo y patrones institucionalizados de valor cultural y estatus. En el modelo hombre/esposo/proveedor y mujer/esposa/ama de casa, se relaciona al espacio privado y el trabajo no remunerado con las mujeres y se subvalora su importancia como actividad productiva.

b) Las interacciones desde las experiencias de las personas trabajadoras

La relación entre las instituciones gubernamentales y las y los ciudadanos es fundamental para garantizar una sociedad justa y equitativa. Para fortalecer esta relación, un elemento necesario es la empatía y la comprensión hacia las necesidades y desafíos de la sociedad (Jørgensen y Persson, 2007). La transparencia y el acceso a la información también

son elementos que pueden ayudar a garantizar la confianza y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales (Rose-Stockwell, 2019).

Además, es importante tener en cuenta la naturaleza cambiante de la sociedad y la complejidad de la planificación centralizada (Scott 1998), ya que la falta de conocimiento local y de ciertas poblaciones puede llevar a no tomar en cuenta la diversidad y la complejidad de la sociedad. La literatura ha demostrado cómo las percepciones sobre el merecimiento de los ciudadanos pueden influir en la distribución de recursos y la toma de decisiones gubernamentales. Según (Soss 1999; Tronto 1993), estas percepciones pueden generar exclusión y opresión hacia ciertos grupos, lo que puede tener un impacto negativo en la participación ciudadana y la justicia social.

Por otro lado, la agencia de los ciudadanos, entendida como la capacidad para ejercer y participar en la toma de decisiones que afecta su vida (Lipsky, 1980), se manifiesta en la interacción de éstos y las burocracias, donde los ciudadanos tienen un papel activo en la configuración de políticas y la negociación de los servicios que reciben (Campos, 2018). Las personas llevan a cabo diferentes inferencias de lo que puede o no esperarse de las instituciones con las que interactúan y tienen expectativas sobre sus competencias para proveer servicios, beneficios o derechos, lo que determinará la forma en que usan su agencia (Peeters y Dussauge, 2021; Rothstein, 2013). La agencia es fundamental para garantizar una mejor implementación y satisfacción de la población, así como para fomentar la participación ciudadana y la toma de decisiones democráticas, mientras que la inhibición de la agencia puede llevar a la exclusión y la opresión de ciertos grupos.

La burocracia puede aumentar o disminuir las desigualdades sociales

Las barreras que se presentan al interactuar con el gobierno pueden incrementar y reforzar desigualdades sociales, por lo que es necesario, además de considerar cuáles son los factores estatales que ocasionan brechas de implementación y las experiencias de los BNC, analizar las experiencias por parte de las y los ciudadanos que buscan obtener un servicio y explicar porque las cargas son mayores para algunos grupos (Chudnovsky y Peeters, 2020). Enfatizar las experiencias ciudadanas es parte central de los estudios sobre equidad social, ya que los grupos minoritarios pueden interpretar y experimentar la política pública de forma muy distinta a la que lo hacen los implementadores y los grupos mayoritarios y es una forma de observar en qué casos hay marginación o discriminación (Nisar 2018).

Estudios recientes sobre cargas administrativas muestran cómo las barreras afectan a los ciudadanos, la equidad y la democracia (Moynihan y Herd 2004; Nisar 2018) y permiten observar cómo éstas son “consecuenciales y distributivas” (Chudnovsky y Peeters, 2020: 528). En el mundo ideal, la burocracia es un igualador social, pero en algunos casos, como el mexicano, ésta puede aumentar las desigualdades, al reforzar leyes discriminatorias y llevar a cabo prácticas sociales excluyentes (Gooden, 2015; Peeters y Nieto Morales 2020). Las cargas administrativas generalmente son deliberadas, “el diseño de la política moldea la naturaleza de las cargas y algunas reflejan la naturaleza de la política misma” (Moynihan y Herd, 2020: 33) y éstas se instauran como una forma de limitar la inclusión a un programa o lidiar con una demanda excesiva. Sin embargo, son “las poblaciones objetivo más vulnerables (...) las que [mayormente] fallan en superarlas” (Chudnovsky y Peeters, 2020: 530). Así mismo, las burocracias, denominadas de baja confianza, exacerbaban la desigualdad y cómo el acceso a servicios se complica más cuando los ciudadanos cuentan con menor capital humano y financiero y cuando no pueden sustituir los servicios públicos por privados (Christensen et al. 2020; Peeters y Nieto Morales 2020).

En relación con lo anterior, Nisar (2018) estudia cómo la marginación y los sesgos de género aumentan las cargas administrativas experimentadas por los *Khawaja Sira*-individuos de género no binario- en Pakistán, al tratar de obtener una identificación legal. También observa como terceros actores pueden aumentar las cargas administrativas experimentadas por personas marginadas (familiares y/o otros beneficiarios), pero también reducir dichas cargas (Organizaciones de la Sociedad Civil) al proveer espacios alternativos y una reducción de los costos de aprendizaje.

La dificultad para acceder a servicios públicos puede estar relacionada con menores recursos cognitivos, como menores niveles educativos, barreras de lenguaje y menos competencia burocrática. Entre las principales razones para no acceder a un servicio destacan la falta de una identificación, la falta de tiempo y la falta de información o información incorrecta (Chudnovsky y Peeters, 2020). Si bien hay diferencias entre las trabajadoras domésticas y no todas experimentan situaciones de vulnerabilidad, de acuerdo con las cifras oficiales casi el 40% recibe menos de un salario mínimo (COPRED 2021). Así mismo, la falta de CURP o documentos de identidad ha sido una barrera para su formalización.

Si bien, la burocracia puede ser vista como una fuerza conservadora y reproductora de desigualdades sociales (Weber, 1946; Pfeffer y Salancik, 1978), recientes sugieren que la burocracia puede también desempeñar un papel importante en la reducción de estas (Bardach, 1977; Campos, 2018; García de León y Zúñiga, 2017). Uno de los principales

mecanismos a través del cual la burocracia puede contribuir a la reducción de desigualdades sociales es a través del diseño e implementación de políticas públicas progresistas (Osborne y Gaebler, 1992; Peters, 2015). Por ejemplo, la implementación de programas de seguridad social o de vivienda asequible puede tener un impacto significativo en la reducción de desigualdades económicas y sociales.

Otro mecanismo a través del cual la burocracia puede reducir las desigualdades sociales es a través de la promoción de la igualdad de oportunidades (Coleman, 1988; Lipsky, 2010). Esto puede incluir la implementación de políticas de igualdad de género y diversidad, así como la eliminación de barreras discriminatorias en el acceso a servicios y oportunidades.

Finalmente, la burocracia también puede desempeñar un papel importante en la promoción de la justicia social y la rendición de cuentas (Rose-Stockwell, 2014; Verba, Schlozman y Brady, 1995). A través de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, la burocracia puede asegurar que las políticas públicas estén alineadas con los intereses y necesidades de todos los ciudadanos, en lugar de solo beneficiar a ciertos grupos privilegiados.

Voluntad de los ciudadanos para interactuar y agencia

Por otro lado, de acuerdo con Ingram y Schneider (1993) la construcción social de poblaciones objetivo determina quién, cuándo y cómo son los beneficiados por las políticas públicas. Asimismo, de acuerdo con las autoras, la agenda, las herramientas y las justificaciones de políticas generan mensajes que informan y refuerzan el estatus de las personas como ciudadanos y, por lo tanto, la forma en la que deben de ser tratadas por el gobierno (Ingram y Schneider 1993). Por su parte, Soss (1999) encuentra que estereotipos y discursos internalizados sobre quiénes son las beneficiarias de un programa de asistencia social define el trato que se les da (amenazas, larga espera) e igualmente genera mensajes a ellas mismas y a la sociedad que justifican un maltrato o subvaloración y que limitan sus derechos. Relacionado con lo anterior, al incluir la retroalimentación (policy feedback) como variable mediadora Chudnovsky y Peeters (2020), presentan como hallazgo que las largas esperas, la intrusión y la aplicación estricta de ciertas reglas afecta la voluntad de los ciudadanos de interactuar con el estado y que las personas vulnerables tienden a tener más experiencias negativas y eso les transmite mensajes sobre su papel en la sociedad y el

funcionamiento del gobierno, lo que genera desconfianza y, en consecuencia, menor participación (Chudnovsky y Peeters, 2020).

Contraria a la perspectiva anterior, se encuentra la que destaca la agencia del ciudadano y su capacidad para lidiar con las cargas administrativas. Desde ésta, se asume que las y los ciudadanos no son pasivos y cuentan con una amplia capacidad para actuar de manera autónoma y tener influencia en el proceso de toma de decisiones políticas. Como señala Campos (2018), la agencia de los ciudadanos puede ser un factor clave en la efectividad y la legitimidad de las políticas públicas.

Algunos autores han destacado la importancia de fomentar la agencia de los ciudadanos a través de la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Kooiman, 2003; Fung y Wright, 2003; Santiso, 2006). Otros han señalado que la agencia de los ciudadanos puede ser limitada por factores como la desigualdad económica y la discriminación (Habermas, 1984; Dahl, 1989; González de la Rocha, 2002). Además, la agencia de los ciudadanos puede ser influenciada por la forma en que interactúan con las instituciones de gobierno (Almond y Verba, 1963; García de León, 2010). Los intermediarios, pueden fomentar la agencia de los ciudadanos y cambiar las formas en las que pueden interactuar con las instituciones de gobierno de manera efectiva. También es esencial considerar la diversidad de factores que pueden afectar la agencia de los ciudadanos, incluyendo la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la desigualdad económica y la discriminación, y la forma en que los ciudadanos interactúan con las instituciones de gobierno. Además, es importante seguir investigando cómo la agencia de los ciudadanos puede ser fomentada y fortalecida en distintos contextos y en diferentes sistemas políticos.

Hay muchos aspectos de las interacciones burocráticas que generan y refuerzan mensajes de poder y estatus. El tener que esperar, la calidad y características de los espacios, la cercanía o espacio de las personas que atienden, comunican la importancia que tiene el individuo para el estado. En el caso del trabajo en el hogar, observar cómo perciben las distintas trabajadoras las interacciones que tienen con el gobierno es de interés, ya que muy pocas trabajadoras presentan quejas o solicitan asesoría en instancias de gobierno, por esto se plantea cómo cuarto objetivo, indagar cómo interpretan las personas trabajadoras sus interacciones con las y los trabajadores de primera línea; antes, durante y después de la interacción y determinar si existen prácticas de los BNC que producen algún tipo de marginalización/discriminación ya sea de forma deliberada o no deliberada. Esto bajo la hipótesis de que los encuentros burocráticos reflejan asimetrías de poder y tomando en

cuenta que la forma en que las trabajadoras son percibidas afecta su confianza y expectativas hacia el gobierno, así como su participación y acercamiento.

c) Los intermediarios

Los intermediarios son actores que se encuentran entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno y que pueden desempeñar un papel importante en la implementación de políticas públicas (Lipsky, 2010; Peters, 2015). Estos intermediarios pueden ser personas o organizaciones que actúan entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno y que pueden influir en el proceso de implementación de políticas, de forma tanto positiva como negativa. Heinrich (2016) distingue entre transacciones intra- y extra-organizacionales y entre la persona que inicia la transacción y la persona a la que está dirigida. Según este marco conceptual, los intermediarios pueden ser vistos como actores que se encuentran entre quien inicia la transacción y la persona a la que está dirigida, y que ayudan a mediar esta transacción. Los intermediarios pueden tener un impacto significativo en la forma en que se llevan a cabo las transacciones y en la eficacia de los programas gubernamentales, así como en la satisfacción de los ciudadanos con el servicio y la atención que reciben. Además, los intermediarios pueden ser clave para asegurar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el proceso de implementación de políticas (Lipsky, 2010; Peters, 2015; González de la Rocha, 2002; Heinrich 2016).

Los intermediarios pueden desempeñar diferentes roles en el proceso de implementación de políticas, como facilitadores, ejecutores o monitores (Dubois y Gadde, 2002; Bardach, 1977). Por ejemplo, pueden ayudar a los ciudadanos a entender cómo acceder a servicios o a obtener información, pueden ejecutar directamente políticas públicas o pueden monitorear el proceso de implementación para asegurar que se están cumpliendo los objetivos y metas de la política. Estos pueden ser los mismos miembros de la comunidad que cuentan con redes sociales verticales, consultores de ONG, representantes sindicales e incluso actores del estado, a veces como parte de movimientos transnacionales, nacionales y regionales, en representación de grupos más vulnerables, funcionando como intermediarios entre ellos y el estado (Bartholdson et al., 2012; Lewis and Mosse, 2006).

Los intermediarios, también son conocidos como "brokers", de acuerdo con Bartholdson y Porro (2018) son una "arma de los débiles" y pueden tener un impacto significativo en la implementación de proyectos, ya que utilizan su conocimiento de la burocracia y su capacidad para manipular los procesos administrativos para influir. Estos, en

su interacción con la burocracia y los ciudadanos, pueden ser un obstáculo importante para la implementación efectiva de proyectos de gestión de políticas. Sin embargo, su capacidad puede ser también una oportunidad para mejorar la implementación de estos proyectos si se les involucra de manera efectiva (Bartholdson y Porro 2018).

En sentido negativo, los intermediarios son conocidos como “coyotes”, es decir como actores que explotan la complejidad del sistema burocrático para obtener un beneficio o lucro injusto. La presencia de este tipo de intermediarios tiene efectos en la implementación de políticas puede socavar la eficacia y generar injusticias en las interacciones de la BNC y los ciudadanos (Scott 1998, Foucault 2008; Brown 2015).

Los intermediarios también pueden aumentar la carga administrativa de varias maneras. En primer lugar, pueden aumentar la complejidad de las transacciones al agregar otro nivel de interacción y negociación. Además, los intermediarios pueden tener objetivos y motivaciones diferentes a los de la organización o los usuarios, lo que puede llevar a una implementación deficiente o a la introducción de barreras adicionales (Kahn, Katz, Gutek, 1995). En segundo lugar, los intermediarios pueden no estar capacitados o tener la experiencia necesaria para realizar sus tareas de manera efectiva, lo que puede resultar en errores y retrasos en la entrega de servicios (Schram, Soss, Fording, y Houser, 2009). Además, los intermediarios pueden no estar familiarizados con los procedimientos y regulaciones gubernamentales, lo que puede resultar en una implementación inadecuada de los programas gubernamentales (Hupe y Buffat, 2014). En tercer lugar, los intermediarios pueden aumentar la carga administrativa al agregar costos adicionales a la implementación de los programas gubernamentales, ya sea a través de tarifas por sus servicios o a través de la necesidad de adquirir equipos y recursos adicionales para su uso (Tummers et al., 2015).

Organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden ayudar a reducir las cargas administrativas que enfrentan las ciudadanas. En primer lugar, tienen el poder de cabildeo y/o de buscar una reducción de cargas (Moynihan y Herd 2020); esto fue notorio en las mejoras de la primera a la segunda etapa del programa piloto para la inscripción de las trabajadoras en el IMSS, donde diversas organizaciones llevaron a cabo revisiones y recomendaciones. En segundo lugar, “pueden alterar los costos de aprendizaje al explicar y aumentar el conocimiento o difusión de un programa, de los derechos legales y sobre la adquisición de servicios” (Moynihan y Herd 2020:46). En este sentido, el papel de las

organizaciones de la sociedad civil ha sido importante, primero, en términos de exigir el reconocimiento de los derechos de las personas trabajadoras del hogar y poner el tema en la agenda pública. Segundo, para la puesta en marcha diversas campañas de difusión, capacitación y sensibilización tanto para personas trabajadoras como empleadoras.

Algunas otras organizaciones que han participado más activamente en el tema, en México, son: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO), Nosotrxs, Hogar Justo Hogar, Fundación Trabajo Digno y Fondo Semillas. WIEGO es una organización mundial que busca empoderar a mujeres en situación de pobreza y en la economía informal, a través de su plataforma ha difundido diversos reportes sobre trabajadoras del hogar en el mundo, resaltando los desafíos frente a la pandemia; Nosotrxs, cuenta con un colectivo de trabajo justo y colabora con otras organizaciones buscando que las trabajadoras del hogar tengan acceso a seguridad social; Hogar Justo Hogar se dedica a la defensa y promoción de los derechos humanos y la no discriminación en el espacio doméstico; Fundación Trabajo Digno busca informar y asesorar tanto a los trabajadores como a los empresarios respecto a sus derechos y obligaciones laborales; Fondo Semillas es una organización feminista que, entre otras, apoya la colectiva de empleadas del hogar que buscan que su trabajo sea reconocido como cualquier otro. En colaboración todas estas organizaciones han elaborado reportes y encuestas que dan cuenta de la situación de las personas trabajadoras del hogar en México, a nivel nacional y estatal, algunos en conjunto con CONAPRED, COPRED e INMUJERES, han lanzado exitosas campañas de sensibilización en redes sociales (“Cuida a quien te cuida”, “Nuestro Trabajo Cuenta”), especialmente durante la pandemia por COVID.

En enero de 2022 ONU Mujeres lanzó la campaña “Es lo justo: El Trabajo del Hogar es un empleo digno”, como parte de la iniciativa Cerrando Brechas (OIT, FAO, ONU Mujeres). Esta es una campaña que tiene como principal objetivo crear conciencia en las personas empleadoras sobre los derechos de las trabajadoras del hogar (ONU Mujeres 2021). Parte de la campaña #Eslojusto incluye testimonios de las trabajadoras del hogar que comparten los beneficios de contar con un empleo digno y la responsabilidad de las personas empleadoras de respetar y garantizar sus derechos laborales. En esta campaña, colaboran también el IMSS, la Secretaría del Trabajo Federal y de la CDMX, Inmujeres, SE, así como 10 asociaciones civiles.

Se observa que las OSC han sido figuras que han permitido acelerar o impulsar el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras, a través del trabajo y voz de las mismas trabajadoras que son las líderes del movimiento y han puesto en evidencia carencias o

bondades del programa piloto. Asimismo, han sido vínculos entre el gobierno y la sociedad civil por lo que la referencia a las mismas en el tema de asesoría, apoyo e intermediarias se incluye en el análisis.

Si bien, de acuerdo con las experiencias estudiadas y entrevistas realizadas el papel de las ONG se observa como positivo, se debe tener en cuenta que las ONG pueden tener un papel negativo en la relación entre los ciudadanos y burócratas a nivel de calle cuando no están alineadas con los intereses de la comunidad y/o no trabajan en colaboración con otros actores relevantes (Keck y Sikkink 1998). Las ONG también podrían tener un impacto negativo en la relación entre los ciudadanos y burócratas cuando no están comprometidas con la construcción de una sociedad democrática y participativa (Putnam 1993). En el contexto específico, el de las políticas laborales, el papel positivo o negativo de las organizaciones en la defensa de los derechos laborales estará influenciado por sus alianzas y motivaciones (Wouters y Arts 2006; Harrison 2007).

Líderes trabajadoras del hogar

Las mujeres trabajadoras del hogar han asumido liderazgos que han permitido coordinar los esfuerzos y dar visibilidad a su causa, principalmente a través del Sindicato, el CACEH y personajes como Marcelina Bautista. Las líderes trabajadoras en distintos niveles actúan como intermediarias entre las instancias gubernamentales y las trabajadoras. Éstas han ayudado a que otras compañeras puedan comprender mejor sus derechos laborales y conocer los medios para asegurar que estos sean respetados.

Las líderes trabajadoras del hogar han sido centrales para el empoderamiento de las trabajadoras domésticas y las han impulsado a hacer valer sus derechos (Hernández 2019). También han desempeñado un papel relevante en la organización y capacitación, con el objetivo de mejorar sus condiciones de trabajo. Se destaca el papel que han desempeñado las líderes trabajadoras del hogar en la lucha por mejorar la protección de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas en México. A través de su activismo y liderazgo, han logrado hacer visible la situación de las trabajadoras domésticas y han contribuido a la creación y el mejoramiento de políticas públicas para mejorar sus condiciones laborales (García 2021).

Finalmente, el papel de las compañeras trabajadoras del hogar se observa como un impulso para asistir a reuniones informativas organizadas por los mismos grupos de trabajadoras, el Sindicato u otras Organizaciones Civiles, así como para compartir

experiencias compartidas y sugerencias sobre cómo abordar ciertos temas con los empleadores.

El personal jurídico

En el contexto de la conciliación, es común que personal jurídico se involucre tanto en representación de las trabajadoras del hogar como de los empleadores. Pueden desempeñar diversas funciones, como asesorar a sus clientes sobre sus derechos y obligaciones, brindar orientación legal durante el proceso de conciliación, ayudar a negociar acuerdos justos y proporcionar representación legal en caso de que el conflicto no se resuelva en la etapa de conciliación y sea necesario acudir a instancias judiciales.

Este personal, en ocasiones, ofrece sus servicios de manera pro-bono, es decir, de forma gratuita, con el objetivo de brindar acceso a la justicia a personas que no pueden costear los honorarios legales. Los abogados pro-bono desempeñan un papel crucial al brindar asistencia legal a trabajadoras del hogar y empleadores que enfrentan conflictos laborales, permitiendo que tengan una representación adecuada sin incurrir en gastos adicionales. Además, en algunos casos, las procuradurías o instituciones gubernamentales pueden asignar personal para brindar asesoría jurídica y representación a las partes involucradas en los procesos de conciliación.

En el caso del personal asignado por las procuradurías en los procesos de conciliación, se presenta un escenario interesante para el estudio de las burocracias a nivel de calle. En esta dinámica, tanto el abogado como la persona conciliadora son funcionarios públicos, pero sus roles y las interacciones que tienen con las partes involucradas pueden ser distintas e incluso ir en sentidos diferentes. Aquí, los primeros son considerados como intermediarios.

Estudios sobre burocracias a nivel de calle han mostrado que hay intermediarios que pueden administrar imparcialmente las leyes y los procesos que buscan salvaguardar derechos, especialmente las de personas en alguna posición vulnerable y que algunos brokers pueden tener mucho poder e influencia para afectar la implementación de políticas (Bartholdson y Porro 2019). Asimismo, la ciudadanía experimenta cargas administrativas en los procesos de conciliación que tienen que ver con el cumplimiento de las leyes, requisitos legales y obligaciones relacionadas con la interacción con la institución gubernamental (Lipsky 1984; Heinrich 2015). En el caso del personal jurídico estos pueden aliviar las cargas administrativas, pero también pueden contribuir a ellas.

En las entrevistas realizadas, personal de los Centros consideró que *"hay personas que aprovechan el enredo para obtener algo injusto. Se hacen pasar por abogados o asesores y engañan a los trabajadores para que paguen por sus servicios innecesarios. Sí hay mucha gente abusiva la verdad"* D. Por un lado, se mencionó cómo en ocasiones pueden ayudar a entregar documentación o facilitar procesos que ya conocen. Una trabajadora dijo sentirse aliviada cuando hay un abogado, ya que es más fácil que conteste las llamadas y pueden recordarle las fechas de audiencia. Asimismo, se mencionó recurrentemente que muchos abogados deciden complicar los procesos e ir a un juicio, lo que muchas veces afecta a las trabajadoras que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, A. una trabajadora de un centro de conciliación en Guanajuato compartió: *"claro que quieren irse a juicio, les conviene, pero a ellos, no a la trabajadora la mayoría de las veces, a ellas les sirve más el dinero, aunque sea menos. Claro, hay casos graves que sí ameritan juicio, pero los abogados ven su beneficio.* En ese sentido, su papel puede ir en dos vías: ser un facilitador o un bloqueador.

Los sindicatos

Las organizaciones de trabajadores domésticos son centrales para abordar y satisfacer las necesidades específicas de las TDH. Estas organizaciones proporcionan apoyo social y servicios médicos y jurídicos, además de facilitar la formación de estructuras locales para la participación y organización de las trabajadoras del hogar. Los sindicatos pueden asegurar la representación de las trabajadoras y fortalecer sus habilidades de organización y liderazgo. También, facilitar la negociación colectiva en este sector, los gobiernos pueden ayudar en el proceso de registro de sindicatos de trabajadoras del hogar e identificar empleadores para propósitos de negociación. De igual forma, pueden establecer plataformas de negociación colectiva dentro del marco legal existente. Además, las organizaciones de empleadores organizan empleadores e intermediarios para proteger a las trabajadoras domésticas de formas inaceptables de trabajo. Las organizaciones pueden establecer normas colectivas en colaboración con intermediarios de formación y colocación, e incluso explorar la posibilidad de negociaciones a nivel de barrios. Finalmente, mejoran y aumentan el conocimiento de los interlocutores sociales sobre las características de las personas trabajadoras domésticas y del sector para fomentar acciones adicionales de su parte (OIT, s.f).

La influencia de los sindicatos de trabajadoras del hogar se está extendiendo y ganando relevancia en varias regiones y países, logrando avances significativos en los derechos laborales de las trabajadoras del hogar. Por ejemplo, en Francia, la Federación de Particulares Empleadores (FEPEM) ha establecido un enfoque colaborativo con los servicios de inspección laboral para representar a los empleadores de trabajadores domésticos, proporcionando un canal directo para la discusión y resolución de problemas laborales. En Uruguay, se ha desarrollado una cultura de diálogo social en el sector doméstico entre el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas y la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios, lo que ha fomentado un mejor entendimiento y cooperación entre las partes interesadas. Asimismo, “Uruguay ha sido un ejemplo claro sobre lo importante de la negociación colectiva tripartita con representación de trabajadores, empleadores y gobierno para la mejora de las condiciones laborales”, teniendo como ejemplo la negociación salarial (Cebollada 2019:13). En Argentina, La Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares logró, a través de la negociación colectiva, el aumento de los salarios mínimos para los trabajadores del hogar. En Nueva York, Domestic Workers United (DWU), o Trabajadores de Casa Unidos ha introducido la idea de "zonas de justicia" para el trabajo doméstico a nivel vecinal, promoviendo negociaciones específicas en este ámbito (Batthyány, 2012; Cebollada 2019; OIT 2016).

Además, en Kenia, la Unión de Trabajadores Domésticos, Hoteles, Instituciones Educativas, Hospitales y Afines (KUDHEIHA) ha logrado abarcar a cientos de trabajadores domésticos a través de estrategias de puerta a puerta, brindándoles acceso a la representación sindical. Por otro lado, en los Países Bajos, el sindicato FNV Bondgen ha movilizó a las trabajadoras del hogar para demandar convenios colectivos más favorables para el sector mediante la realización de huelgas, demostrando el poder de la acción colectiva (OIT 2016).

La cooperación internacional ha demostrado ser un elemento valioso en este contexto, con sindicatos de más de 70 países lanzando iniciativas para los derechos de los trabajadores domésticos. Un ejemplo notable es el protocolo firmado entre el Congreso Nacional de Trabajadores de Sri Lanka y la Federación General de Sindicatos de Jordania, que proporciona una estructura de apoyo para los trabajadores domésticos migrantes. Sin embargo, la falta de registros oficiales de trabajadores domésticos y la naturaleza informal de muchos acuerdos laborales en el sector, representan desafíos persistentes que necesitan abordarse para mejorar aún más las condiciones de las trabajadoras del hogar (OIT 2016).

En el caso de las trabajadoras del hogar en México, el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH) y SINACATRAHO se han convertido en

intermediarios importantes para las trabajadoras que buscan el reconocimiento de sus derechos laborales y la protección de sus intereses. El CACEH, surgió en el año 2000, se define como “una organización de la sociedad civil que empodera y profesionaliza a las trabajadoras del hogar a través de la capacitación técnica, política y la investigación del trabajo del hogar en México” y tiene como misión que “el trabajo del hogar sea profesionalizado a través de la capacitación, la incidencia y el conocimiento acerca del trabajo del hogar” (CACEH 2021) y el SINACTRAHO que se formó en 2015, como el primer sindicato nacional de personas trabajadoras del hogar, ambas organizaciones trabajan en un modelo de colaboración (CACEH 2021).

Los sindicatos pueden ser importantes intermediarios entre las trabajadoras del hogar y los burócratas porque representan los intereses de las trabajadoras en negociaciones con el gobierno y los empleadores. Estos sindicatos también pueden proporcionar información y apoyo a las trabajadoras para ayudarles a entender sus derechos laborales y los procesos para hacer valer estos derechos. Además, los sindicatos pueden trabajar para crear conciencia pública sobre los problemas que enfrentan las trabajadoras del hogar y abogar por políticas que mejoren las condiciones laborales de estas trabajadoras (López-Morales 2019).

En el caso específico de México, los sindicatos como el CACEH y SINACTRAHO han sido especialmente importantes para las trabajadoras del hogar debido a la falta de protecciones legales y laborales para estas trabajadoras. Como señala Maldonado (2015), la falta de reconocimiento legal y laboral para las trabajadoras del hogar ha hecho que sean especialmente vulnerables a la explotación y el abuso. En este contexto, los sindicatos han trabajado para mejorar su situación al promover políticas y leyes que reconocen y protegen sus derechos.

Familiares/vecinas

Las familiares y vecinas de las trabajadoras pueden actuar como intermediarias y proporcionar información, apoyo y orientación a las trabajadoras en su relación con las instituciones gubernamentales. Por ejemplo, E., una trabajadora del hogar en México ha logrado que sus cuatro empleadores la inscriban en el programa de Seguridad Social para Empleadas del Hogar y ha ayudado a otras trabajadoras en el proceso. Ella ha acompañado a su prima y a su cuñada a las reuniones con la organización Nostrxs, que promueve los derechos de las trabajadoras del hogar, y ha enviado infografías y brindado orientación a una vecina para que pudiera presentar una denuncia.

Estos intermediarios informales, como familiares y vecinas, pueden ser especialmente importantes para las trabajadoras del hogar debido a la falta de protección legal y laboral. En este contexto, pueden ayudarlas a entender sus derechos y las opciones que tienen para hacer valer estos derechos. Además, estos intermediarios informales pueden proporcionar apoyo emocional y práctico a las trabajadoras, lo que puede ser especialmente importante para aquellas que enfrentan situaciones de explotación y abuso en el lugar de trabajo. En este sentido, los intermediarios informales pueden complementar el trabajo de los sindicatos y las organizaciones de defensa de los derechos de las trabajadoras del hogar para lograr un cambio positivo en las condiciones laborales y la protección de los derechos de estas trabajadoras (Castillo 2021).

IV. Metodología

Se ha dado un importante esfuerzo por generar datos en materia de brechas laborales y discriminación, entre estos insumos están los estudios y encuestas del INEGI (ENADIS, ENIGH, ENOE, ENUT), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el CONEVAL (Vela 2017; INEGI), así como el informe sobre la situación laboral de los derechos de las personas trabajadoras del hogar de la CDMX de 2021. A pesar de su utilidad para conocer la evolución y la situación en materia laboral y observar las desigualdades entre personas trabajadoras, no son suficientes para conocer ampliamente todas las causas de las brechas en el goce de los derechos laborales, ni las percepciones de los servidores públicos y trabajadores en el momento de la supervisión e implementación. En ese sentido, para conocer las experiencias específicas y, en particular, las diferencias en distintos espacios, será necesario generar información contextualizada que complemente la información oficial existente.

Se parte de una ontología constructivista que considera que la realidad es construida por los individuos a través de sus percepciones, interpretaciones y experiencias. Esta ontología se enfoca en cómo las personas construyen y dan sentido a la realidad a través de sus interacciones y comunicación con otros (Gergen, 1985). Desde esta perspectiva se puede investigar cómo los individuos construyen y dan sentido a la realidad en un determinado contexto y en relación con un fenómeno específico. En el caso de esta tesis permite observar cómo los BNC construyen y dan sentido a su trabajo y a sus interacciones con los ciudadanos y viceversa.

El enfoque utilizado en esta investigación es interpretativo-cualitativo (Schwartz-Shea y Yanow, 2013) debido a que el interés se centra en las experiencias de los tres grupos involucrados (burócratas, ciudadanos e intermediarios). Se aplicaron entrevistas estructuradas y semiestructuradas como herramientas principales con BNC (n=23), trabajadoras (n=48) y empleadoras (n=26), que fueron complementadas con la obtención de información a través de actividades de observación no participante en foros, grupos de discusión y capacitaciones de personas trabajadoras del hogar y observación participante, a través de actividades de voluntariado durante 6 meses, para complementar el análisis sobre el papel de los intermediarios.

A fin de comprender más profundamente la diversidad de las TDH y BNC, mi investigación se lleva a cabo en la Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Chiapas y Oaxaca en un periodo de 2020 a 2021, entre estados que transitaron en años distintos hacia el Nuevo Sistema de Justicia Laboral. La Ciudad de México, con el PIB per cápita más alto del país, representa un ambiente urbano y económicamente desarrollado. Aproximadamente el 3.9% de su fuerza laboral, equivalente a alrededor de 175 mil trabajadores, se dedica al trabajo en el hogar, convirtiéndolo en el estado donde más personas se dedican al trabajo doméstico remunerado y donde se reporta mayor avance en la incorporación

El Estado de México, con su alta tasa de informalidad laboral, representa un contexto crucial para examinar los desafíos de la formalización laboral. Alrededor de 600 mil personas, o el 3.97% de la fuerza laboral, se dedican al trabajo doméstico. Guanajuato, un estado con relevancia en la migración interna y con una base agrícola, contribuye con otra perspectiva a este estudio. Alberga un porcentaje significativo de trabajadores domésticos en su fuerza laboral, 3.74%, proporcionando una visión valiosa de las intersecciones entre la migración, el trabajo agrícola y doméstico. Finalmente, Chiapas y Oaxaca, con una alta proporción de hablantes de lenguas indígenas y poblaciones mayormente rurales, ofrecen un escenario para examinar la influencia de estas características en la relación entre las trabajadoras del hogar y los burócratas de nivel de calle. Chiapas tiene la proporción más baja de trabajadores domésticos (2.78%), mientras que Oaxaca tiene un porcentaje similar a los demás, alrededor del 3.7%.

Un objetivo central de esta tesis es mostrar la importancia de los burócratas a nivel de calle en México. Con base en los conceptos de burocracia a nivel de calle (Lipsky 1980), se reconoce que los agentes en los Centros de Conciliación poseen cierta libertad para tomar decisiones y aplicar políticas en función de las circunstancias específicas que se presentan en cada caso de conciliación. A menudo, deben adaptar sus estrategias de mediación y conciliación para satisfacer las necesidades específicas de las partes involucradas (discrecionalidad). Ambas instituciones se caracterizan por estar muy concurridas, y los asesores y conciliadores enfrentan una carga de trabajo pesada, plazos ajustados y un alto nivel de demanda de los ciudadanos. Además, estos burócratas están sujetos a presión y tensión emocional en el curso de su trabajo diario, que incluye una interacción directa con los ciudadanos al recibir sus denuncias y en las mesas de conciliación. Las tareas que realizan son complejas y requieren conocimientos y habilidades especializadas, tales como habilidades de comunicación, técnicas de mediación, y un profundo entendimiento de

derecho y normativas aplicables en cada caso. Con base en lo anterior, considero que las personas que atienden a las TDH y otras personas trabajadoras para asesorías, acompañamiento o procesos de conciliación, en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los Centros de Conciliación son burócratas a nivel de calle y, para este caso, son mi objeto de estudio

Las trabajadoras del hogar pueden interactuar con actores gubernamentales y burócratas a nivel de calle de maneras variadas, y según sus necesidades particulares. De acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables, las trabajadoras del hogar pueden tener que interactuar con personal de los Centros de Conciliación, las Procuradurías de Defensa del Trabajo y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). También es relevante mencionar que pueden requerir la intervención de otros organismos, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en situaciones específicas, aunque su participación no sea el foco central de este estudio.

Los burócratas en los Centros de Conciliación, que se rigen por la Ley Federal del Trabajo (Artículo 123, Apartado A, Fracción XXXI Bis y artículo 539 y siguientes), interactúan con las trabajadoras del hogar de manera intensiva. Las funciones de los Centros de Conciliación Laboral son en primer lugar, brindar orientación legal y asesoría jurídica gratuita a la población trabajadora y empleadora sobre sus derechos, obligaciones y los tiempos legales para llevar a cabo un proceso de justicia laboral. En segundo lugar, llevar a cabo procedimientos de conciliación prejudicial para solucionar conflictos laborales y canalizar los casos a otras dependencias en caso de que sea necesario

Las personas trabajadoras y empleadoras tienen que agotar la instancia de los Centros de Conciliación Laboral antes de iniciar un procedimiento judicial, en tribunales locales. Los casos de conciliación incluyen: despido injustificado, pago de prestaciones, rescisión de la relación del trabajo o por parte del patrón, derechos por antigüedad, terminación laboral voluntaria, pago de finiquito, conflictos y compensaciones. Los casos de excepción son: discriminación, pago de seguridad social, libertad de asociación, trabajo infantil y trata laboral (Art. 685, Ley Federal del Trabajo). En estos casos, los conciliadores participan directamente en el conflicto laboral, buscando que las partes lleguen a un acuerdo. Aunque estas interacciones pueden ser puntuales, tienen gran importancia ya que pueden determinar el resultado de la disputa laboral.

En el IMSS, la relación con las trabajadoras del hogar es de intensidad alta. Los funcionarios de esta institución interactúan con las trabajadoras del hogar en momentos

clave, como la asesoría relacionada con los programas piloto, la incorporación a la seguridad social y la exigencia de sus derechos en cuanto a prestaciones de seguridad social (Artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social). Estas interacciones son cruciales para la seguridad laboral y social de las trabajadoras.

En algunos casos, las entrevistas se llevaron a cabo en las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, cuya principal función es representar y asesorar a los trabajadores en los juicios laborales (Artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo). En específico, se puso la atención en las Subprocuradurías de Atención a Mujeres), que brinda servicios de asesoría laboral, conciliación, representación legal, orientación y canalización en casos de violencia en el trabajo (discriminación, acoso, hostigamiento laboral y sexual). Estas subprocuradurías también brindaban asesoría a trabajadoras del hogar por lo que la interacción con las trabajadoras del hogar puede ser de intensidad alta a media, dependiendo de la complejidad del caso. Estas procuradurías, bajo la nueva reforma laboral, convergen con los centros federales y locales de conciliación, y con los tribunales laborales locales y federales. En las procuradurías se llevan los asuntos que todavía no entran en la nueva etapa y brindan servicios gratuitos de representación jurídica.

Por otro lado, CONAPRED e INMUJERES, a pesar de no ser parte central de este estudio, pueden intervenir en situaciones particulares donde se presenten casos de discriminación o donde se requieran acciones enfocadas en promover los derechos de las mujeres. Por ejemplo, en CONAPRED, una trabajadora del hogar podría presentar una queja por discriminación (conforme a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación), lo cual generaría una interacción de intensidad media con los burócratas de esta institución. En el caso de INMUJERES, las trabajadoras del hogar podrían interactuar con este organismo en programas de capacitación o proyectos de empoderamiento para mujeres, lo que también implicaría una interacción de intensidad media. Asimismo, a menudo los Centros de Conciliación y Procuradurías canalizan los casos a centros de ayuda a la violencia intrafamiliar, Centros de terapia y apoyo a víctimas y centros de justicia para las mujeres.

Además, si el conflicto laboral se lleva a instancias judiciales, las trabajadoras del hogar podrían interactuar con burócratas en Tribunales Laborales, donde tendrían un vínculo fuerte y constante con los funcionarios a cargo de su caso, pero esto queda fuera del alcance de este estudio, que se enfoca en las interacciones previas al inicio de un proceso judicial.

Por tanto, en este estudio me enfocaré en las interacciones entre las trabajadoras del hogar y los burócratas a nivel de calle en tres entidades clave: los Centros de Conciliación, Juntas de Conciliación y Arbitraje (cuando estas se encontraban en operación) y el IMSS.

Estas instituciones han sido seleccionadas por su estrecha relación con la defensa de los derechos laborales y con la implementación de los recientes cambios a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social en materia de trabajo del hogar. Mi atención se centrará únicamente en la fase de asesoría y conciliación, dejando de lado la parte judicial y ministerial. Aunque sería interesante explorar las interacciones con organismos como el CONAPRED e INMUJERES, estas investigaciones se reservan para trabajos futuros debido a la especificidad y complejidad de sus procesos. Asimismo, no se incluye un área de supervisión, a pesar de que, en otros países como Italia o Sudáfrica, los trabajadores a nivel de calle juegan un papel crucial en la supervisión del cumplimiento de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar. En el caso de México, existe un vacío legal en este aspecto, pues la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no está facultada para realizar inspecciones en los hogares, lo que supone un desafío adicional para la protección de los derechos de este grupo laboral.

Con base en la justificación anterior, entrevistas con el personal asesoría y conciliación permiten conocer los aspectos generales del trabajo de los burócratas, cómo seleccionan a las trabajadoras del hogar y cómo operan los criterios para determinar qué personas trabajadoras son más merecedoras. La estrategia de reclutamiento para las entrevistas del personal de primera línea consistió en contactar a Procuradores/as y Subprocuradores/as, personal de primera línea y mandos medios de los Centros y Juntas, así como mandos medios de las oficinas del IMSS y la Secretaría del Trabajo, para posteriormente llevar a cabo las entrevistas con las personas encargadas de la asesoría y conciliación y técnicos de atención y orientación al derechohabiente (TAOD) en el IMSS. El sueldo de trabajadores de primera línea va de 8 mil pesos mensuales a 26 mil pesos mensuales, todos los BNC declararon llevar a cabo horas extras y una demanda de trabajo que excede sus capacidades, 80% de las personas entrevistadas dijeron sentirse presionadas o muy estresadas más de cuatro días a la semana. Estas entrevistas se llevaron a cabo de enero a diciembre de 2022. Dada la naturaleza de esta investigación no se pretende que sea generalizable y cuenta con validez interna, pero su validez externa es baja.

A continuación, se incluyen las características del primer grupo de personas entrevistadas (BNC):

| | |
|---|---|
| Número de Personas | 23 |
| Trabajadores/as de Primera Línea | 16 (9 Centros de Conciliación, 5 subprocuraduría de atención a mujeres, 2 TAOD) |
| Mandos Medios y Altos | 5 (3 IMSS, 2 ST) |
| Sociedad Civil | 2 (Trabajo Digno, Nosotrxs) |
| Edad Promedio | 40.8 |
| Años Promedio Trabajando en la Institución* | 9.8 años |

*En algunos casos cambiaron de trabajar en la Junta de Conciliación al Centro de Conciliación Laboral, de ser así se consideran los años en ambas Instituciones. Las entrevistas llevadas a cabo a mandos medios y altos se utilizaron para conocer el contexto y los cambios que han sufrido las instituciones, sin embargo, para la parte de consideraciones teóricas únicamente se consideran las entrevistas hechas a las y los trabajadores de primera línea.

Por otro lado, las entrevistas con las personas trabajadoras permiten conocer su opinión sobre su relación laboral y su interacción con los burócratas a nivel de calle y de ventanilla. La observación participante y no participante con organizaciones de la sociedad y grupos/foros de trabajadoras permite obtener información específica sobre el papel de los intermediarios en esta interacción. Al combinar estas herramientas, se obtiene una comprensión más completa y profunda de la relación entre los burócratas y las personas trabajadoras y el papel de los intermediarios en la implementación de políticas laborales.

En el caso de las personas trabajadoras, se eligió llevar a cabo las entrevistas de una manera semi estructurada ya que una estructura rígida en las entrevistas impone ciertas limitaciones, entre éstas: convierte el proceso en uno que va en un sentido en lugar de ser recíproco, puede percibirse cierta relación jerárquica entre la persona entrevistadora y entrevistada, favorece la visión o perspectiva de la entrevistadora (Bryman 2016: 491). En ese sentido, este tipo de entrevistas proveen más espacio para que las entrevistadas se expresen en sus propios términos y sean sus historias aquellas que puedan ser plasmadas como parte de la investigación. Estos a su vez permitirán identificar: las expectativas que tienen las ciudadanas al acudir a las oficinas gubernamentales y si estas se cumplen o no; los costos de la interacción; los principales puntos de fricción; los puntos donde las expectativas son superadas, además de analizar similitudes y diferencias entre distintas personas usuarias (Kaplan 2019; Salazar 2020). Para el contacto con las personas trabajadoras del hogar, se

solicitó apoyo para identificar a trabajadoras que hubieran acudido a alguna instancia gubernamental, por otro lado, y se buscó la representatividad de participantes por alcaldía, directamente en los hogares y a través de grupos organizados de personas trabajadoras, más allá de los sindicatos, utilizando también la técnica de bola de nieve.³ Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas con mujeres clave dentro de la sociedad civil, quienes fueron contactadas directamente por Twitter o correo electrónico. En todos los casos el criterio para el número de entrevistas fue alcanzar el punto de saturación. Cabe mencionar que en algunos casos las entrevistas no fueron grabadas y se utilizó únicamente un cuaderno de notas por petición de las entrevistadas y/o por considerar que lo anterior generaba mayor confianza en las mujeres entrevistadas.

A continuación, se incluyen las características del segundo grupo de personas entrevistadas (trabajadoras)

Trabajadoras (n=48)

| Entidad (lugar de trabajo) | Número de Trabajadoras |
|----------------------------|------------------------|
| Ciudad de México | 16 |
| Estado de México | 11 |
| Chiapas | 9 |
| Guanajuato | 7 |
| Oaxaca | 5 |

Las entrevistas se llevaron a cabo de enero a agosto de 2022. Además, estas fueron complementadas por dos grupos de enfoque participaron en el primero 8 y en el segundo 12 trabajadoras de la Ciudad de México y el Estado de México, estos grupos se llevaron a cabo el 20 de julio (oficinas Nosotrxs) y el segundo el 24 de agosto de 2022 (Centro Comunitario de Desarrollo Ciudad Neza)

Se utilizó el programa MAXQDA para transcribir y codificar los textos de las entrevistas, tanto cuando fueron grabadas como con base en las notas del diario de campo, con base en criterios que permiten identificar aspectos discrecionales, de merecimiento y

³ Como limitación en México, no se puede observar directamente el efecto del hogar como espacio de trabajo. En caso de que las condiciones económicas y de seguridad sanitaria lo permita y, que se consigan las autorizaciones necesarias, podría incorporarse una sección que incluya los casos de Argentina, Sudáfrica, Uruguay dadas sus características específicas en la inspección en estos países y a que estos llevan al menos 5 años más de ratificación del Convenio 189.

hallazgos adicionales, en total se codificaron 533 segmentos en el caso de las y los servidores públicos y 638 para el caso de trabajadoras y empleadoras. Todas las entrevistas contaron con un pilotaje previo y con el consentimiento informado de sus participantes.

Para el caso del personal de primera línea se utilizaron tres dimensiones analíticas para agrupar los códigos:

- 1) Generales (datos generales y funciones);
- 2) Institucionales: Con el objetivo de conocer la situación general bajo la cual trabajan los BNC.
- 3) Discrecionalidad: a) Neutra, Positiva, Negativa b) Coping (Hacia beneficiaria, alejado de beneficiaria y contra de la beneficiaria); c) Merecimiento (Recursos del beneficiario, proximidad, docilidad, discapacidad y necesidad); e) Intermediarios.

Para el caso de las trabajadoras se utilizaron tres dimensiones para agrupar de códigos:

percepción antes de la interacción (barreras/incentivos, expectativas); percepción durante la interacción (barreras/incentivos, satisfacción/insatisfacción-expectativas confirmadas/no confirmadas, costos); percepción después de la interacción (satisfacción/insatisfacción; expectativas confirmadas/no confirmadas), incluyendo también intermediarios (apoyo de ONG, Caceh, Sindicato, red de apoyo) como un código transversal. Los grupos de enfoque fueron grabados, transcritos y codificados con base en estos mismos códigos. Para la observación y aquellos casos donde las trabajadoras prefirieron no ser grabadas se utilizó un diario de notas.

El análisis se presenta en dos secciones. En primer lugar, la sección descriptiva cuyo título es “De las Leyes a la Implementación” que, tras un análisis documental y con la información obtenida a través de entrevistas, presenta aspectos generales sobre la base de los cambios en materia de trabajo doméstico remunerado, son importantes para conocer como se ha trasladado esto a la implementación.

La segunda parte es una sección analítica donde se analizan los resultados de las entrevistas, observación y grupos de enfoque, utilizando como línea tres perspectivas: la de la BNC, la de la ciudadanía (en este caso las personas trabajadoras y empleadoras) y el papel de los intermediarios. Desde el lado de la burocracia, se utilizarán las estrategias de adaptación introducidas por Lipsky y desarrolladas por Tummers et al. (2015) para analizar si estos se acercan, se alejan o se mueven a los clientes, y si los intermediarios hacen que estas estrategias de adaptación cambien.

V. De las leyes a la implementación

5.1. La legislación sobre trabajo doméstico remunerado en México ¿Igualdad de trato y no discriminación?

La legislación laboral tiene como principios la igualdad de trato, la centralidad en la persona y el trabajo como derecho humano. También considera la irrenunciabilidad de los derechos laborales, además de la igualdad de trato y no discriminación (Pautassi et al. 2004). En ésta, se reconoce la necesidad de proteger a quien se encuentra en una relación de trabajo subordinada. En la regulación del trabajo, “se legitima la intervención por el reconocimiento de la desigualdad preexistente entre los actores de una relación, fundamentalmente por la distinta posición económica y jerárquica; uno de los sujetos, el empleador(a) se dirige a otro sujeto, el trabajador(a) que obedece y ejecuta la prestación de un servicio a cambio de un sueldo” (Pautassi et al. 2004:12).

Dentro del análisis normativo es necesario identificar, además de las garantías establecidas en las leyes, la existencia de mecanismos y estructura que permitan hacer efectivas y aplicables dichas garantías (Pautassi et al. 2004). Hay que destacar que un trato igual a personas que no se encuentran en la misma situación puede dar lugar a desigualdades derivadas de distintos roles y relaciones de género en el mercado y en los hogares, hecho que aplica al caso de las personas trabajadoras del hogar. Con esto, al hablar del derecho laboral “compiten dos valores distintos: por un lado, se acepta la vigencia del principio de igualdad pero por otro se reclama la regulación diferencial para ciertos supuestos” (Pautassi et al. 2004:14).

Con base en lo anterior, el objetivo de este apartado es hacer una breve revisión del marco normativo actual en México, identificando cuáles son los supuestos implícitos y explícitos relacionados con el trabajo doméstico remunerado. Al hablar de las personas trabajadoras del hogar y el reconocimiento de sus derechos en las leyes mexicanas, se tiene que convenir que esto está relacionado con procesos sociales e históricos que reproducen y mantienen desigualdades que son fuente de diferencias de trato y oportunidades en el trabajo (Pautassi et al. 2004).

En México, existen leyes e instrumentos internacionales que contemplan protecciones en materia de discriminación laboral. El artículo primero de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad (1º párrafo) y a la no discriminación (5º párrafo) . El artículo 123 establece el derecho al trabajo digno y socialmente útil, así como los derechos

y obligaciones laborales. Asimismo, este artículo establece el alcance de las leyes laborales y las vías para la resolución de conflictos entre trabajadores y patrones. También, el artículo 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPPED) establece que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas.

A nivel nacional, la Ley Federal del Trabajo regula las relaciones laborales, la emite el Congreso Federal y rige para todo el país (Vela 2017). El 2 de julio de 2019 se publicaron cambios al artículo 334 Bis de la Ley Federal del Trabajo, donde se garantiza que las personas trabajadoras del hogar contarán con prestaciones conforme a las disposiciones de la Ley y estarán comprendidas dentro del régimen obligatorio de seguridad social: vacaciones, prima vacacional, pago de días de descanso, acceso obligatorio a seguridad social, aguinaldo y cualquier otra prestación que pacten entre las partes (DOF 02/07/2019). En este decreto, se señala que “las disposiciones relativas al régimen obligatorio de seguridad social iniciarán su vigencia una vez que se realicen las adecuaciones y reservas legales necesarias para dar completa operatividad al reconocimiento del derecho a que se refiere este Decreto, debiendo quedar totalmente concluida en un plazo no mayor a 6 meses contados a partir de la culminación del Programa Piloto y entrega al Legislativo del informe”.

Es importante destacar que si bien, previo a las reformas, la Ley Federal del Trabajo hacía referencia al trabajo doméstico, no reconocían el otorgamiento de derechos como obligatorios y las disposiciones eran más de buenos principios. “Las legislaciones aparentemente neutras, estaban discriminando indirectamente a las personas que realizan trabajo en el hogar” (COPRED 2021:22). A nivel local, el artículo 10 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que “las autoridades deberán promover y generar condiciones para el pleno empleo, el salario remunerado, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de trabajos formales” (COPRED 2021:28). La Constitución local, también incluye la protección de las personas trabajadoras frente a riesgos de trabajo, incluyendo los psicosociales y por el desarrollo de un ambiente que asegure la seguridad, salud, higiene y bienestar.

En cuanto a los instrumentos internacionales El Pacto Internacional de Derechos Económicos y sociales establece el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación (artículo 2) y el derecho de gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluyendo aspectos como salario, descanso, vacaciones (artículo 7).

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), establecida en 1979 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ha permitido avanzar a México en compromisos para hacer frente a relaciones y estereotipos de género a través de modificaciones a estructuras jurídicas y sociales (Tepichin 2016:21). En esta, se establece la obligación, por parte de los Estados, de garantizar y proteger los derechos de las mujeres tanto en el ámbito público y privado. Esta Convención, en conjunto con la Convención Internacional sobre toda Forma de Discriminación Racial (ICERD) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) prohíben la distinción o exclusión que obstaculice o deje sin efecto el goce de los derechos (Vela 2017).

Asimismo, después de ocho años México firmó el Convenio sobre las personas trabajadoras domésticas o Convenio 189 de la OIT el cual “tiene como objetivo principal promover el trabajo decente para todas aquellas personas que se dedican al trabajo del hogar de forma remunerada, es decir, que reciben un salario por la actividad que realizan” (OIT 2019: 6). El instrumento fue depositado en julio de 2020, por lo que entra en vigor en julio de 2021.

Como temas pendientes están el establecimiento de un salario mínimo competitivo y suficiente para cubrir las necesidades de las personas trabajadoras del hogar y sus familias, así como el establecimiento de jornadas de no más de 8 horas diarias y/o pagos de horas extras por horas adicionales. Desde 1970 no se había establecido un salario mínimo para personas trabajadoras del hogar, en 2019, el presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) propuso uno de 249.72 pesos diarios. Sin embargo, en 2020 se estableció que este sería de 154.03 (COPRED 2021). Al respecto, Marcelina Bautista, líder del gremio de las trabajadoras del hogar afirmó que este salario “es decepcionante”. Llevamos mucho tiempo dignificando nuestro trabajo, reivindicando, exigiendo el reconocimiento de nuestros derechos y ahora volvemos a sentirnos discriminadas” (Juárez 2020). De acuerdo con OIT (2016). Por un lado, los salarios mínimos establecidos en la ley son insuficientes y bajos en comparación con otros trabajos, por otro lado, no hay mecanismos que permitan identificar que los salarios pagados son realmente aquellos establecidos por ley y que refuercen el pago de horas extras, dado que este trabajo se caracteriza por jornadas extensas que, generalmente, no gozan de una compensación adicional.

Se puede afirmar que existe una diversidad de instrumentos normativos en contra de la discriminación laboral, es decir, “desde una perspectiva constitucional, todas las protecciones que podrían desearse [en materia de discriminación] ya están reconocidas. [Sin embargo], los cambios que tienen que hacerse no son a nivel constitucional, ni en relación a los tratados internacionales, sino en las políticas públicas” (Vela 2017:48).

Tras un estudio detallado basado en nueve entrevistas a actores clave en Chiapas, Florez y Bensusán (2020) identificaron como desafíos el desconocimiento generalizado del programa piloto para la afiliación y la resistencia por parte de los empleadores a formalizar las relaciones laborales. Además, las dificultades específicas del estado, como la alta tasa de informalidad y la baja tasa de afiliación a la seguridad social, agravan estos desafíos. En éste, proponen las siguientes recomendaciones: la implementación de campañas masivas de difusión y sensibilización, en particular en lenguas indígenas; el desarrollo de políticas de fiscalización para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores; la creación de un registro de empleadores de THR y la implementación de inspecciones en zonas de altos ingresos. También se sugiere un enfoque a largo plazo en la educación para fomentar una nueva cultura de derechos laborales y la formalización del empleo. Finalmente, se destaca la importancia de fortalecer las organizaciones de trabajadores del hogar como un medio esencial para promover y proteger sus derechos. Asimismo, de acuerdo con lo mencionado en las entrevistas propias a TDH y organizaciones, hace falta mayor discusión sobre los salarios justos, horas de descanso y el conocimiento, tanto de las personas empleadoras como trabajadoras, de sus derechos y obligaciones.

5.2. Las dos etapas del programa piloto para la incorporación al IMSS

En México y Latinoamérica los sistemas de seguridad social, por sus características, excluyen a ciertos grupos ya que ésta “se financia sobre la base del impuesto al salario, [lo que] deja sin ningún tipo de cobertura a los trabajadores informales, los agricultores no asalariados, desempleados y trabajadores del servicio doméstico, cuya mayor proporción es femenina. Asimismo, no contempla el trabajo no remunerado realizado por las mujeres” (Pautassi, 2002:46). Las reformas, principalmente en los años noventa, transformaron los sistemas de reparto-basado en la centralidad de la familia y en una concepción patriarcal que pone a la mujer como dependiente a un sistema de capitalización individual, lo que significa que el beneficio está relacionado con la aportación, lo que restringe el servicio a aquellas que no tienen capacidad de pago. Con base en lo anterior, el acceso a la seguridad social ha

sido un tema pendiente en términos del trabajo doméstico remunerado y, hasta 2018 se reconoció la exclusión de esta labor en el régimen obligatorio de Seguridad Social lo que, como solución, derivó en el establecimiento de un programa piloto, en dos etapas.

El 5 de diciembre de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una sentencia donde concedió el amparo a una trabajadora del hogar, que en 2016 demandó a sus empleadores, al IMSS y al INFONAVIT diversas prestaciones laborales. De acuerdo con la resolución “se concedió el amparo, esencialmente, por las siguientes razones. El artículo 13, fracción II, de la Ley del Seguro Social (LSS) genera que la labor doméstica se encuentre excluida del régimen obligatorio del Seguro Social, lo cual perjudica desproporcionadamente a las mujeres pues, a pesar de haberse redactado en términos neutrales desde el punto de vista de género, la labor del hogar afecta principalmente a las mujeres trabajadoras” (SCJN 2018: I). Como resultado de lo anterior, en abril de 2019, el IMSS comenzó una prueba piloto, para registrar a las trabajadoras del hogar, con el objetivo de darles acceso a los servicios y prestaciones que otorga dicho instituto. La cobertura incluye cinco seguros dispuestos en la Ley del Seguro Social: enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada, guarderías y prestaciones sociales (IMSS 2019). La primera fase del programa piloto concluyó en septiembre de 2020 y se presentó el informe ante el Congreso en octubre de ese año. Entre los resultados, se reportan 25,369 personas afiliadas vigentes (69% mujeres y 31% hombres), con mayor concentración en la CDMX y el Estado de México.

La segunda fase del programa piloto comenzó en octubre de 2020 y concluyó a finales del año 2022, presentando mejoras, con base en las solicitudes de las trabajadoras del hogar, entre éstas que el trabajador sea quien se registre y haga el pago de las cuotas, además de posibilidad de registro personal por parte del patrón en caso de relaciones laborales multi patronales y la obligación del patrón a identificarse con nombre y CURP (IMSS 2020). Asimismo, en octubre de 2022 el Congreso ratificó los cambios a esta Ley por lo que la inscripción es ahora obligatoria, lo cual significa un gran avance. De 2019 a la fecha 56 mil trabajadoras han sido inscritas (CACEH, 2022), si bien es un número pequeño sí se han observado cambios paulatinos. De acuerdo con la Mtra. Adriana Pedroza, Titular de Recaudación e Incorporación del IMSS, el principal freno para los patrones ha sido el temor de que el pago demuestre una relación laboral, y que estos “aceptan entrar pero a medias (...) sin identificarse o tomar responsabilidad como patrón y es difícil concientizarlos, pero en un plazo no lejano será obligatorio y lo tendrán que hacer” (IMSS 2020:s/n). Esta obligatoriedad que menciona Pedroza ya está considerada a partir de 2022.

La OIT llevó a cabo entrevistas a actores clave, con el objetivo de evaluar el Programa piloto, estos coincidieron en que los datos de afiliación eran insuficientes para evaluar dicho programa. Los factores positivos fueron: el impacto positivo de la sentencia de la Suprema Corte en la opinión pública y las campañas de sensibilización y difusión. Como factores negativos destacan la no obligatoriedad en la inscripción y la poca cultura de pago de impuestos e informalidad, lo cual afecta la incorporación (Picado 2020).

5.3. La implementación, los retos en la protección de los derechos de las trabajadoras del hogar

Como se mencionó en apartados anteriores, la legislación laboral reconoce el derecho a la no discriminación, a la igualdad entre hombres y mujeres, al trabajo y a la seguridad social. Sin embargo, las trabajadoras del hogar en México no gozan todavía con estos derechos, a pesar de los avances logrados en 2019 (Palacios 2020). “Existe mucho miedo de hablar o denunciar. Si no logramos que se reconozcan los derechos laborales de manera efectiva y real, si no se termina con la desigualdad y la discriminación hacia (...) las personas trabajadoras del hogar, si no erradicamos el trabajo precario e informal, si no acabamos con el racismo y el clasismo, y si no se realiza un cambio profundo en la sociedad -incluidos empleadores, trabajadoras del hogar y gobierno- seguiremos escuchando y siendo testigos de las mismas historias” (Santiago 2020: 8).

Más allá de lo que establecen las leyes, la inclusión de todas las personas trabajadoras en el régimen de seguridad social y la eliminación de la discriminación en el empleo, está ligada a los mecanismos, prácticas y procesos relacionadas con su cumplimiento. Después de haberle hecho reformas en la Ley Federal del Trabajo, es necesario implementar políticas que hagan posible ejercer esos derechos. Con la implementación se entiende “ligar las intenciones del gobierno con su desempeño” (Cejudó et al. 2018: 11) y se puede decir que “la política como está escrita generalmente falla en decirle a los implementadores qué necesitan hacer para hacer efectiva la política” (Hill 2006: 265). Por lo tanto, no se puede entender la inclusión y la igualdad en el empleo, sin entender cómo se implementa la política de protección laboral en distintos contextos.

En el Informe sobre la situación laboral de los derechos de las personas trabajadoras del hogar de la CDMX⁴ de 2021, y después de una revisión de los programas y planes de

⁴ Elaborado en conjunto por la COPRED, el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH), Hogar Justo Hogar, la secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) y la Secretaria de

acción de las distintas Secretarías, se encontró únicamente un programa dirigido a personas trabajadoras del hogar y un protocolo de seguridad e higiene, ambos de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE). Asimismo, observaron que “si bien, existen diversos programas sociales ofrecidos por el Gobierno de la Ciudad de México para la atención de grupos de atención prioritaria señalados en la Constitución de la CDMX, como se pudo observar no se encontró algún otro programa u acción social enfocado a personas trabajadoras del hogar o que las mencionara en sus reglas de operación, más allá de la contingencia por COVID-19” (COPRED 2021:32).

5.4. El Nuevo Sistema de Justicia Laboral

Las reformas al Modelo de Justicia Laboral se dieron como consecuencia de los acuerdos establecidos en el TMEC. Esta reforma se rige bajo los ejes de democracia y libertad sindical e implican, en primer lugar, la posibilidad para los sindicatos de votar por sus dirigentes y sus mesas y directivas, de manera libre, directa y secreta y personal (Entrevista A.R. 2022; ST 2022). En términos de este trabajo, un eje principal de la reforma es la transición. A partir del 1 de mayo de 2019 que entró en vigor este nuevo modelo las Juntas de Conciliación pasan al Poder Judicial, con el nombre de Centros de Conciliación y Registro Laboral, esto con el argumento de que sus funciones principales están relacionadas con la impartición de justicia laboral. La impartición de justicia se lleva a cabo a través de los centros de conciliación como una instancia obligatoria antes de acudir a los tribunales federales laborales, tratándose de ramas federales o juzgados laborales tratándose de ramas locales (Entrevistas AR y SC 2022). En ese sentido el nuevo sistema tiene tres ejes: antes de demandar será necesario alcanzar un acuerdo, de no poder lograr un acuerdo los demandantes podrán acudir a los tribunales dependientes del Poder Judicial y las Juntas de Conciliación y Arbitraje desaparecerán una vez que concluyan su rezago (STPS 2022). De acuerdo con su estrategia, su objetivo será: “Fortalecer las instituciones, los mecanismos, los instrumentos y los medios alternativos de solución de controversias, a fin de dar solución temprana a conflictos entre particulares y con autoridades para proteger, entre otros derechos, la propiedad privada y colectiva, incluyendo los de propiedad de la tierra y propiedad intelectual, así como los derechos de los trabajadores, de los consumidores, de los

Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI), así como la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

contribuyentes, de los usuarios de servicios financieros, con especial atención a las mujeres y grupos históricamente discriminados” (STPS 2022).

Se cree que la reforma puede ayudar también a disminuir la saturación de personas que acuden a los tribunales, ya que los Centros de Conciliación funcionan como un medio alternativo de solución de controversias. De acuerdo con la opinión de las funcionarias entrevistadas, estos mecanismos reducen tiempo y recursos en la solución de conflictos y permiten encontrar soluciones por medio de acuerdos. Por otro lado, una barrera para transitar a este tipo de mecanismos alternos son los grupos que se ven beneficiados, en especial la de abogados litigantes, que tienen interés en que los casos lleguen a los juzgados y tribunales. De acuerdo con ellas “estos [abogados] no tienen todavía el chip de la conciliación y poco a poco, con ayuda de la reforma, se busca convencerlos” (A.R. 2022).

La Reforma Laboral es por etapas y de forma paulatina. En la primera etapa, en 2020, transitaron los estados de Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Tabasco, Campeche y Chiapas. En la segunda etapa, en 2021, transitaron los estados de Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo. En la tercera etapa, en 2022, transitaron el resto de los estados, incluida la Ciudad de México.

5.5. La Inspección Laboral en los hogares, un tema pendiente en México

La inspección laboral es este último eslabón en materia de la protección laboral, ya que tiene como objetivo “vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo” (art 540) En México, la inspección laboral se divide en tres grandes temas: condiciones generales de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, y capacitación y adiestramiento. Para el tema de trabajadoras del hogar los temas de condiciones generales, como contrato y seguridad social se ve a nivel local. Sin embargo, a pesar de que la ratificación del Convenio 189 establece la necesidad de establecer mecanismos de supervisión, personal de la STPS confirmó que por ahora no se podrá ingresar a los domicilios particulares y se plantea una figura que es la de mecanismos alternos de inspección. Además, se encuentran las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales resuelven los conflictos entre patrones y trabajadores, la etapa de conciliación es obligatoria. Las quejas relacionadas con las violaciones de Derechos Humanos pueden ser presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), donde se incluyen violaciones a derechos laborales, también el Consejo Nacional

para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) está facultado para conocer quejas por prácticas discriminatorias (Vela 2017).

El Convenio 189 destaca “la importancia de tomar medidas que garanticen el cumplimiento de leyes y reglamentos de protección de los trabajadores domésticos, incluidos mecanismos sancionadores accesibles, y la formulación y puesta en práctica de medidas relativas a la inspección del trabajo⁵.” (2016:2). Asimismo, la OIT define los sistemas de inspección “el servicio público para la protección de los derechos de los trabajadores mientras está empleados” (2016:2). En México la función de las inspecciones y los procedimientos para la sanción se detallan en el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones. De acuerdo con este último reglamento, a nivel local, son funciones de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (CDMX) (Art 2, párrafo 3) la promoción y la vigilancia del cumplimiento a la legislación laboral, y la asistencia y asesoría a los trabajadores y patrones en el cumplimiento de esta (DOF 2014).

La protección de los derechos laborales, a través de la supervisión, resulta complicado dado la naturaleza del hogar como centro de trabajo. Entre estas características están la poca visibilidad que tienen estos espacios, la presencia principalmente de acuerdos informales y la falta de información sobre las obligaciones y derechos de personas empleadoras y empleadas. A esto se suma la falta de coordinación, ya que la supervisión de condiciones generales de trabajo, en muchos países, depende de las oficinas locales y sus prioridades. Adicionalmente, la entrada a los hogares supone un conflicto entre derechos. Por un lado, el derecho a la protección de la ley y libre acceso a los inspectores. Por otro lado, el derecho de las personas a la intimidad e inviolabilidad de sus hogares (OIT 2011; 2016)

El modelo de inspección laboral ha demostrado ser eficaz en diferentes contextos internacionales para garantizar los derechos de las trabajadoras del hogar. Brasil ofrece un ejemplo innovador con su plataforma digital eSocial, que unifica la información laboral, previsional y fiscal. Esta plataforma permite una inspección más eficiente y transparente, facilitando el cumplimiento de los deberes laborales. Asimismo, Uruguay y Chile han demostrado la viabilidad de las inspecciones domiciliarias para supervisar el cumplimiento de los derechos laborales. En Uruguay, estas inspecciones pueden ser solicitadas por el propio trabajador, mientras que en Chile, las inspecciones domiciliarias y las entrevistas en

⁵ Las disposiciones específicas sobre inspección laboral se encuentran en los Convenios números 81 y 129.

dependencias oficiales han demostrado ser un mecanismo efectivo de control laboral (Cebollada 2019).

Se han observado casos exitosos donde se utilizan métodos alternativos, dando prioridad a la sensibilización y empatía. En el caso argentino, por ejemplo, se ha recurrido a nudges o ciencia del comportamiento para modificar las conductas sociales con las leyes que ya se tienen (Hobden 2019). También se observa como una práctica para aumentar la tasa de respuesta por parte de los empleadores, que los inspectores dejen cartas en los hogares o realizan inspecciones por secciones (Sjöberg, E. 2011). En otros casos donde no es posible el ingreso a los hogares, se ha optado por formularios de autoevaluación, donde los empleadores comprueban por sí mismos si cumplen o no con la legislación laboral (OIT 2011).

Las campañas de sensibilización también han sido parte medular de las estrategias. Por otro lado, se ha observado que aspectos como la cercanía y reciprocidad son elementos que influyen en el servicio que dan los inspectores. La OIT ha advertido que si bien las medidas de sensibilización pueden ser útiles, es necesario identificar cuáles son las razones del incumplimiento y tener un equilibrio, incluyendo también medidas de sanción (OIT 2016). Para entender la inspección, es necesario considerar la sanción, tanto para la reparación, como para la disuasión. Se encuentra que en muchos casos las normas de sanción no son suficientemente claras, lo que otorga un amplio margen de interpretación a los burócratas, pero, por otro lado, también puede limitar sus facultades (OIT 2011).

Otro tema que la OIT ha detectado en sus auditorías sobre supervisión laboral es la falta de recursos humanos y materiales (2016: 23). Ante falta de recursos, las inspecciones destinan sus recursos a ámbitos donde pueden asegurar que tendrán mayores resultados y donde mediante una sola intervención podrán abarcar más trabajadores. En un estudio de caso en Sudáfrica se observó que la falta de recursos disminuyó la eficacia de la inspección, ya que laboran 1000 inspectores a nivel nacional y existen más de 800,000 que emplean trabajadores/as del hogar, por lo que hay una capacidad limitada para asegurar cumplimiento y monitorear (Sjöberg, E. 2011). Además de la limitación de recursos, los inspectores laborales tienen presencia principalmente en zonas urbanas y se enfocan en el sector formal (OIT 2015). En el caso de México, hay 0.13 inspectores laborales por cada 10 mil personas empleadas, asimismo se observa que un inspector hizo en promedio 170 visitas al año. Las cifras reflejan altas cargas de trabajo y pocos inspectores por habitante, en nivel general (ILOSTAT 2010-2018). Considerando que las inspecciones en los hogares van dirigidas generalmente a una trabajadora y por lo tanto, implica mayor inversión de recursos esto

puede tener efectos importantes en la selección de clientes, mismos que lleven a la aplicación de otros mecanismos.

En conclusión, la inspección laboral es uno de los pilares en la protección de los derechos laborales, pero enfrenta retos significativos en el contexto de las trabajadoras del hogar y existen vacíos en cuanto a su aplicación en México. Dada la naturaleza privada del hogar como lugar de trabajo y los desafíos logísticos que ello conlleva, es imperativo desarrollar métodos innovadores y efectivos de supervisión y cumplimiento. Las experiencias internacionales proporcionan valiosos ejemplos a seguir, como el uso de tecnologías digitales en Brasil, inspecciones domiciliarias en Uruguay y Chile, y el uso de estrategias de sensibilización y empatía en Argentina. Estos enfoques ofrecen lecciones importantes sobre cómo equilibrar la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores con el respeto a la privacidad de los hogares y cómo adaptar las estrategias de inspección a los desafíos únicos que presenta este sector laboral. Dado que todavía no existe la posibilidad de observar el papel de los inspectores en este ámbito, no fue posible conocer su papel como burócratas a nivel de calle, pero resultará interesante incluirlo en futuras investigaciones.

VI. Hallazgos

6. 1. La perspectiva de los BNC

a) Aspectos generales del trabajo de primera línea en Centros de Conciliación

Los Centros de Conciliación en México se establecieron oficialmente con la reforma laboral de 2019. De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo estos centros tienen la responsabilidad de fomentar la resolución pacífica de conflictos laborales antes de llegar a instancias judiciales. Los burócratas que laboran en estos centros tienen el papel fundamental de mediar entre las partes en conflicto para alcanzar acuerdos que respeten los derechos laborales de cada uno y, al mismo tiempo, satisfagan a todas las partes involucradas. Debido a su reciente creación, los Centros de Conciliación representan una innovación en la forma de abordar los conflictos laborales en México y no existen antecedentes de este tipo de institución en el país.

Los hallazgos revelaron variabilidad en la percepción de los burócratas de primera línea, dependiendo de factores como la antigüedad del centro de conciliación, la experiencia del burócrata, su grupo de edad y su género. En los estados con una implementación más temprana de la reforma, los burócratas parecían tener una comprensión más sólida de la ley y los derechos laborales de las trabajadoras del hogar. Aprecian la importancia de las reformas y están comprometidos con su función mediadora para garantizar su implementación efectiva. Sin embargo, también expresaron preocupaciones y desafíos, como la resistencia de algunos empleadores a formalizar la relación laboral y proporcionar las prestaciones correspondientes.

Los burócratas más nuevos, por otro lado, mostraron un nivel de comprensión variado, dependiendo de su formación previa y su capacidad para adaptarse a su nuevo rol. Algunos de ellos reconocieron la necesidad de una formación más profunda para manejar eficazmente los conflictos laborales. En cuanto a las diferencias de género, las burócratas mujeres tendían a expresar mayor empatía hacia las trabajadoras del hogar y a subrayar la importancia de garantizar sus derechos. Sin embargo, tanto hombres como mujeres destacaron la relevancia de su papel como mediadores imparciales para garantizar la justicia laboral.

Un aspecto sobre el trabajo de los BNC que se destaca en la literatura es la sobrecarga de trabajo que se ve reflejado en estrés laboral y repercusiones en el estado anímico de los trabajadores de primera línea. Lo anterior se observa en los Centros de Conciliación y

Arbitraje y tiene un efecto generalizado que se da en todos los ciudadanos, no solo a las trabajadoras del hogar, sino hacia todos los beneficiarios trabajadores. El comentario de A.D.: “de verdad a veces queremos hacer más pero no podemos, no nos da la vida, es agotador y más que luego (los superiores) parece que no ven lo saturados que estamos”, es compartido por varias de sus compañeras.

La falta recursos humanos (personal) y, en específico, la falta de capacitación son preocupaciones constantes, reconocidos como un factor central que afecta la calidad del trabajo y la atención a las beneficiarias. Además, se destacó que la falta de capacidades de los colegas o de sus superiores era un obstáculo para el desempeño de las actividades diarias. Por ejemplo DL resaltó que lo que menos le gusta de su trabajo es que “de manera interna debo lidiar con personas sin capacitación que no entregan resultados e información de manera clara y oportuna” (DT 2022).

Se encuentran disparidades importantes en los **recursos económicos** que se tienen en los Centros Federales y los Centros Estatales, asimismo se observa más infraestructura y mejores condiciones laborales en los Centros Estatales que en las Juntas Estatales, de acuerdo con lo comentado por las y los participantes. Los espacios resultan un factor que facilita o dificulta el trabajo, dada las características y reuniones de conciliación cara a cara con las personas beneficiarias. Todas las personas entrevistadas que transitaron de una Junta a un Centro mencionaron haber percibido mejoras en la infraestructura, mobiliario y en su ingreso.

Como ejemplo, S.C. menciona que:

“(…) En los Centros hay un espacio físico en el cual se puedan desarrollar estas mesas de diálogo, [a diferencia de las Juntas] sí tiene espacios propicios y adecuados para llevar esta audiencia y nos permite la total privacidad” (SC 2022).

Un comentario reiterativo, por parte de los y las servidoras públicas, fue el insuficiente acceso a herramientas tecnológicas. En el caso de los Centros Locales, en comparación con los Centros Federales, se percibe menor automatización y acceso a recursos para la atención en línea o por medios electrónicos. Al preguntar qué elementos podrían mejorar su trabajo, más de la mitad mencionó el funcionamiento adecuado de los equipos y computadoras. Por ejemplo F. compartió que “*para mejorar necesitaríamos que nos dieran más presupuesto para que tuviéramos equipos que funcionaran bien y recursos materiales suficientes para*

realizar las labores” (F 2022) y K. que contar con los insumos necesarios le permitiría brindar mejora atención (2022).

Con base en la opinión de las personas trabajadoras que transitaron de las Juntas al Centro, la **transición del poder ejecutivo al judicial tuvo efectos en la formación de capital humano**: “Siento que siempre la falta de impartición de justicia deviene de una falta de presupuesto y una especialización en las personas que que laboran. Yo la verdad sí veo la diferencia con el Poder Judicial, tiene su escuela judicial, tiene mucho presupuesto, entonces las personas se especializan y la impartición de justicia pues honestamente, no quiero decir es mejor, pero es más especializada. Y pues que no tiene una influencia política (AR 2022)”

Asimismo, se perciben diferencias de los Centros Federales y los Locales, especialmente con relación al servicio profesional de carrera y concursos de ingreso: “A diferencia de la Federación, donde tuviste que hacer tu examen, tu convocatoria, tuviste un proceso de selección, en los Locales no pasa. Entonces creo que todavía en la Federación, si bien falta presupuesto, el sistema está más apegado a la reforma laboral y la gente pues entra más especializada y con conocimientos” (AR 2022).

Con relación a la capacitación sobre los cambios normativos en materia de trabajo en el hogar, todas las personas entrevistadas **negaron haber recibido capacitación al respecto**. “Si bien recibimos cursos, estos fueron sobre temas generales, pero ninguno en cuestiones de violencia, acoso, hostigamiento laboral, trabajo doméstico, etc. Nos señalaron que va a haber capacitaciones este año, pero lo lo que nos han dado es inteligencia emocional, mecanismos alternos, cuestiones importantes, pero nada sobre este tema” (SC 2022). La mayoría se enteró de dichos cambios por el Diario Oficial, por las noticias o por el seguimiento diario a asuntos de interés. Algo particular que surgió en las entrevistas es que las y los servidores que tenían conocimiento sobre los cambios a la Ley Federal del Trabajo y Ley de Seguridad Social en materia de trabajo doméstico remunerado, así como de la firma del Convenio 189 fueron funcionarias que, por su perfil, tenían conocimiento previo sobre derecho y políticas públicas con perspectiva de género, como el caso especial de un par de conciliadoras que habían laborado en el Instituto Estatal de las Mujeres. El papel de estas servidoras fue fundamental en su Centro para la difusión y capacitación informal de estos cambios y para la socialización con sus colegas.

Las y los servidores de primera línea expresaron distintas opiniones sobre su trabajo. Coinciden, en su mayoría (87%) que el trabajo que requiera trato directo con las y los ciudadanos implica mayor responsabilidad y dedicación que aquellos con relación indirecta.

Ninguna de las personas tiene una opinión completamente positiva o negativa, aunque se destaca que el trabajo de primera línea es un trabajo que conlleva mucha presión y que, generalmente, no es reconocido como se debería. Dos de los entrevistados mencionaron que no les gustaría quedarse en ese trabajo y que lo consideran solo como una forma de escalar a algo mejor (LA y JC, 2022). Todas las personas entrevistadas creen que su trabajo es valioso y que aporta a la sociedad, sin embargo más de la mitad considera que este es subvalorado a pesar del esfuerzo que realizan. Al preguntarles qué consejo le darían a un familiar cercano o amigo si quisiera desempeñar su trabajo, ninguno mencionó que les aconsejaría no hacerlo y la mayoría apeló al compromiso y responsabilidad que éste conlleva.

Como factores relacionados con el desempeño, se incluyó la **motivación y la relación/percepción con los pares y con sus jefes/as o supervisoras/es**. Los servidores públicos expresaron que servir al público es una motivación muy fuerte, y el agradecimiento y reconocimiento de la ciudadanía, sus pares y sus superiores jerárquicos resulta importante para querer continuar con su trabajo. Asimismo, la autonomía resulta un factor que hace que se sientan reconocidos y valorados. Finalmente, todas las entrevistadas que transitaron de una Junta a un Centro o de un Centro Local a uno Federal, mencionaron que un impulso central había sido una mejora en sus percepciones económicas y una sensación de autonomía.

Las participantes opinan que aquellos factores que retrasan más su trabajo es el **desinterés** por parte de sus pares. D. compartió que lo que más le molesta de sus compañeros *“es la irresponsabilidad que a veces tienen con sus actividades y el poco interés, actúan como si este no fuera su trabajo y quisieran estar en otra parte”* (DT 2022) y F que lo que menos le gusta es *“la falta de compromiso de muchos compañeros con los trabajadores”* (F 2022).

Otro aspecto que se destaca es la **falta de comunicación** entre ellos y su disposición para colaborar, alrededor de 8 participantes mencionan que sus pares no están dispuestos a trabajar en equipo. Asimismo, una crítica de las personas que llevan menos tiempo en la institución (menos de 10 años) es que el resto de sus compañeros son poco flexibles y que no están dispuestos a aprender nuevas cosas o adaptarse a las circunstancias.

Finalmente, hay un sentimiento de **desequilibrio en las cargas de trabajo** y alrededor de 5 personas entrevistadas consideran que el pago no corresponde al esfuerzo, mérito o capacidades, dado la asignación de puestos por favores o por nepotismo. Por ejemplo J.J. (2022) mencionó que le gustaría que *“el salario en los Centros fuera equitativo, ya que hay lugares que ganan lo mismo y hacen menos”* y C.M. observa que en la institución

donde labora “*algunas personas no reúnen los requisitos para el desempeño de sus labores, sin embargo aceptan puestos para los que no están preparados y eso muchas veces se convierte en falta de honradez*” (C.M. 2022).

En cuanto a los **liderazgos** dentro de los centros, las y los participantes reciben positivamente liderazgos inclusivos y que trabajan de forma horizontal, frente a liderazgos más jerárquicos. S. mencionó que, por ejemplo, “*la delegada V. (directora del Centro), ella ha hecho un muy buen trabajo de liderazgo. Creo que hemos hecho muy buen trabajo entre los conciliadores, respetamos mucho las decisiones de los demás, cuando yo me quedo de encargada, respeto mucho las decisiones que el conciliador toma en su cubículo. Y pues desde la cabeza, la delegada nos da muchísima, muchísima confianza, toma mucho en juego nuestras opiniones y eso se ve reflejado en toda la escala. Nosotros a su vez somos los especialistas somos así con más personal. Entonces al final todos cubrimos las opiniones y las decisiones de todos.*” De su lado A. compartió que *Del lado contrario, JN y CP creen que no pueden desempeñar de mejor forma su trabajo porque “no hay una comunicación abierta con los jefes, solo se encierran en su oficina y no hay crecimiento” y “no hay apoyo por parte de los jefes del área”.*

Fue posible observar, especialmente en el caso de la Ciudad de México que hay una rotación muy alta de mandos medios y altos, lo que se ha traducido en divergencia en metas y en el impulso al tema relacionado con el trabajo en el hogar. Durante la gestión Soledad Aragón como Secretaria de Trabajo de la Ciudad y de Lourdes Lezama como Subprocuradora de la Defensa de las Mujeres se impulsó mucho el tema y se dio un seguimiento muy puntual, así como un acercamiento con el Sindicato y el CACEH. En palabras de la Subprocuradora “*Uno de los dos principales intereses de la Secretaría del Trabajo Fomento al Empleo de la Ciudad de México, pues fue precisamente la defensa de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar*” (Lourdes Lezama, Comunicación personal, 2022). Después de la salida de ambas se nota una pérdida de interés en el tema e incluso en la voluntad de comunicar y compartir los avances al respecto. En el caso del resto de los estados se observa un interés en el tema, pero principalmente por parte de funcionarias con preparación y conocimiento en materia de género y experiencia previa en Institutos de las Mujeres y Asociaciones Civiles adquiere relevancia ya que son ellas mismas las encargadas de la socialización y difusión del tema dentro de los Centros, y de asumir liderazgos importantes al interior de sus instituciones en conjunto con las líderes de asociaciones civiles.

- b) La forma en que las personas trabajadoras de primera línea lidian con las beneficiarias (*Coping*)

Como se explica en los apartados anteriores, tanto los Centros y las Juntas, cuentan con limitaciones en recursos económicos y humanos, aspectos que se agravan o mejoran dependiendo el estado, la pertenencia al poder ejecutivo o judicial y situaciones de crisis. Una de las consecuencias de esta falta de recursos es la **sobrecarga de trabajo** y la incapacidad para cumplir con todas las tareas requeridas en una jornada laboral. Lo anterior, lleva a los funcionarios a priorizar sus actividades con base en la percepción que tienen de su importancia y/o en características de las y los ciudadanos. Hay una diferencia entre el personal de base y confianza (el personal de confianza tiende a quedarse durante más horas trabajando y llevarse trabajo a casa. Se destacan las palabras urgencia, prioridades, y el trabajo se organiza de lo urgente a lo menos urgente (lo que prescribe más rápido). Todas las personas entrevistadas, sin importar la opinión general que tengan sobre su trabajo, coinciden en que “*nunca tiene una jornada de 8 horas*” (DT 2022), “*que el tiempo no les alcanza*” (LA 2022) y que “*no están de acuerdo con las jornadas de trabajo tan extensas, sobretodo cuando no es necesario*” (CM 2022). Asimismo, en los mismos Centros se observa que las y los conciliadores (con capacidades parecidas) no atienden el mismo número de casos, al respecto S.C. compartió que, por ejemplo, en Guanajuato hay autonomía por parte de las y los conciliadores y sus pares no saben cómo lidian o manejan sus casos de forma específica, “*hay tres conciliadores y, hasta el momento, cada conciliador es dueño de su asunto. Yo no puedo saber, por ejemplo, los asuntos que conoce el cubículo uno, cubículo dos, yo soy el cubículo tres. Ah, y algo que hemos detectado es que no tenemos el número, el mismo número de asuntos cada cubículo, tenemos diferente número de solicitudes presentadas y cada uno los trata como cree que es mejor, porque es su caso*” (SC 2022).

Los últimos dos años y medio, dada la crisis de COVID la sobrecarga de trabajo aumentó aún más, en esto coincidieron la totalidad de las y los servidores públicos: “*Con la pandemia ¡Dios mío! estuvo fuertísimo en el sector restaurantero y en el sector informal pues fue todavía otro rollo, mucha violación de derechos de las y los trabajadores. Pues entonces mira, la neta es que aprendíamos todo porque teníamos que atender y muchos de los colaboradores eran de la tercera edad o con comorbilidades y quedamos bien poquitos. Es imposible manejar a toda la ciudad con diez personas que informan que y que tratara de*

quinientas llamadas correos era todo el día estar haciendo día sábados y domingos una sana locura” (LL 2022). Lo que varió fue el sector de donde acudían los distintos trabajadores a las Juntas o Centros dadas las mismas vocaciones productivas de los estados. Por ejemplo, en Guanajuato “acudieron personas principalmente que trabajaban en el sector hotelero, muchas de limpieza, pero sí el sector hotelero, hubo muchísimos, muchísimos. También restaurantes. Esos fueron los sectores más afectados aquí” (SC 2022).

También el trabajo de manera virtual complicó el trabajo de aquellos servidores públicos que no estaban habituados a trabajar de esta forma o que no sabían utilizar ciertas herramientas tecnológicas. Asimismo, las cargas de trabajo dentro en el hogar complicaron llevar a cabo las labores en horas establecidas y significaron cargas adicionales para muchas/os de los burócratas.

Sobre las distintas formas en cómo las y los servidores públicos lidian con las beneficiarias, basado en el marco de Tummers et al. (2015), la más observada en el caso de los Centros y las Juntas es con formas que van hacia la beneficiaria (13 casos), seguido de formas que se alejan de la beneficiaria (5) y únicamente dos casos que va contra la beneficiaria. En varias ocasiones, las y los servidores públicos destacaron la importancia del usuario o el ciudadano por encima de la institución o las reglas. como ejemplo JN destacó que *“Es importante entender que el usuario final, no es la estructura, ni el jefe, es el ciudadano”*, y DG que le motiva mucho cuando *“los ciudadanos se sienten escuchados y respaldados por los servidores públicos”*

Las acciones que más llevan a cabo los servidores públicos son el uso de recursos propios, la priorización de casos y las acciones instrumentales. A continuación, se incluye una tabla con ejemplos de los casos observados.

| Hacia la Beneficiaria (13 casos totales) | |
|---|--|
| Uso de recursos personales (6) | <p><i>“(…) tuve que entregar una notificación en el estado de Aguascalientes cubriendo yo el costo de casetas y gasolina (…)” (DT 2022)</i></p> <p><i>“(…) He llegado ofrecer llevar a las TDH s a otras instancias a continuar sus trámites (…)” (JN 2022)</i></p> <p><i>“Recientemente tuve que trasladarme a Puebla por mis propios medios para ayudar a una TDH concluir trámite y evitar que se retrasara más” (LA 2022)</i></p> <p><i>“Han sido varias veces que he buscado apoyar a trabajadoras y ninguna obligatoria. La ignorancia de la</i></p> |

| | |
|----------------------------------|--|
| | <p><i>ley es impresionante, así que siempre que alguien se acerca alguien para entender, mi tiempo y dinero son materia dispuesta a quien de verdad lo necesita” (JJ 2022)</i></p> <p><i>“El espacio [de los Centros] para nada parece un espacio de una institución, permite que los ciudadanos se sientan cómodos y con privacidad. Adicional a eso, el ofrecerles café, té, agua, eso es totalmente gastos que absorbemos nosotros, pero está bien, nos gusta que se sientan más cómodos” (SC 2022)</i></p> <p><i>“Yo a veces trabajo los sábados o domingos para poder atender gente que sé a veces no encuentro entre semana” (SM 2022)</i></p> |
| <p>Priorización de casos (3)</p> | <p><i>“Sí priorizamos casos, por ejemplo, hablan de despido injustificado, pues sabemos que tienen sus dos meses, pero si a lo mejor únicamente van por una liquidación, sabemos que la ley les contempló un año. Entonces con eso priorizamos” (AR 2022)</i></p> <p><i>“Entre casos, nosotras a veces vemos un caso al que le decimos burdamente más quemado [cuando ésta va a prescribir]. Entonces este ya se mete más rápido para que se detenga su prescripción y agendamos los que se presentan. La verdad es que también hemos llegado al tope porque con la Procuraduría manejábamos citas para los trámites y los trabajadores casi casi iban con su término ya quemado, pero pues si ayudamos un poco cuando pasa esto” (SC 2022)</i></p> <p><i>“Podemos apoyarlos deteniendo la prescripción, pues metíamos y metíamos, metíamos solicitudes, inclusive después del horario de atención es de 08:30 a tres, inclusive después de las seis, cuando nos permiten, como en estos casos, si detectamos que algún trabajador este tiene poco de su fecha probable y adicional a eso va con una liquidación, les ayudamos” (F 2022)</i></p> |
| <p>Acción Instrumental (3)</p> | <p><i>“ (...) los conciliadores tenemos que arrancar el problema de raíz, concientizar a las partes y así poco a poco los problemas que lleguen o los conflictos que lleguen puedan solucionarse sin ir a juicio (...)” (AR 2022)</i></p> <p><i>“La gente sin dinero es tan buena que prefiere irse a juicio, pero tratamos de convencerlas de que negociemos, aunque sea a lo mejor la mitad, pero que tenga algo para subsistir en lo que se coloca (...)” (LL 2022)</i></p> |

| | |
|--|--|
| | <i>“Cuando alguien se desespera trato de explicar cual es mi labor y hacerle entender porque a esa persona le debe importar lo que un servidor va a realizar. Al entender cambia su perspectiva y se dan cuenta que no estoy en su contra, al contrario. Aprendí esto con el mismo trato a las personas” (JJ 2022).</i> |
| Doblar reglas (1) | <i>“Si no es claro en las normas o no hay contrato, nosotros tenemos que buscar la manera de demostrar la relación laboral y los testigos son un punto vital” (LL 2022)</i> |
| Se aleja de las beneficiarias (5) | |
| Disminuye la disponibilidad de servicio (4) | <i>“Me dirijo a esta persona objetivamente explicándole que si no respeta mi persona y trabajo no podré atenderlo” (DT 2022)</i> <i>“Le trato de explicar de buen modo las cosas para que se tranquilice y si no me retiro sin decir nada más” (SM 2022)</i> <i>“Procuró ser amable y no tomar personal el momento y si con todo eso continúa con su actitud entonces lo ignoro”(CI 2022)</i> <i>“Cuando no entienden, evado y me retiro del lugar” (NB 2022)</i> |
| Rutinización (1) | <i>“Yo cuando no quieren entender pues ya no me preocupó, porque pues también tengo que atender otros casos. Yo hago mi trabajo y al final es su conflicto, si lo quieren arreglar o no lo quieren arreglar, al final siempre sirve ver que el conflicto no es tuyo”(AS 2022)</i> |
| Va en contra de las beneficiarias (2) | |
| Seguimiento rígido (1) | <i>“Pues ahí están las leyes, tampoco estamos nosotros obligados a hacer más, nadie puede hacer lo imposible” (SN 2022)</i> |
| Agresión (1) | <i>“En este caso venían desde San Luis de la Paz...la abogada de la parte patronal venía totalmente empoderada, totalmente. El trabajador de 89 años era taxista y una parte dice que tiene relación laboral y la otra decía no, un contrato de servicios, pero no versaba nada por escrito. Ni la relación, ni la relación contractual. Entonces la abogada, sumamente empoderada, pero además poco asertiva en su diálogo. Pues yo ya la verdad,</i> |

| | |
|--|--|
| | <i>ya sentía algo así como recelo con ella. Entonces lo que jamás, jamás, jamás, es porque ella quería entrar a la mesa de diálogo con su cliente. No lo permití, no la dejé entrar a la mesa” (SC 2022)</i> |
|--|--|

En conclusión, en este apartado se observaron las formas en que los funcionarios de los Centros y las Juntas de Conciliación y Arbitraje lidian con la sobrecarga de trabajo y las limitaciones en recursos económicos y humanos. Según los resultados, la priorización de tareas y la percepción de la importancia de estas influyen en la forma en que las y los servidores públicos llevan a cabo su trabajo.

Los hallazgos relacionados con los mecanismos de afrontamiento (coping mechanisms) también muestran que la forma en que las personas lidian con situaciones estresantes y las demandas que enfrentan en su trabajo cotidiano tiene un efecto en el servicio que otorgan. En el caso de la atención y defensa de las trabajadoras, estos mecanismos pueden tener un impacto significativo, en particular, en la atención a sus demandas y, en general, en la implementación de políticas públicas en materia del trabajo en el hogar. Por ejemplo, se observa que mecanismos de afrontamiento como la delegación o la evasión, afectan negativamente la atención a las trabajadoras del hogar, ya que no abordan directamente los desafíos y problemas que enfrentan. Por otro lado, algunos casos la discrecionalidad permite doblar las reglas para acercarse a las beneficiarias y adaptarse a sus problemáticas particulares. También, el apoyo emocional o económico que se observó por parte de BNC redujo la resistencia, aumentó la confianza y aseguró resultados más justos en los procesos de conciliación.

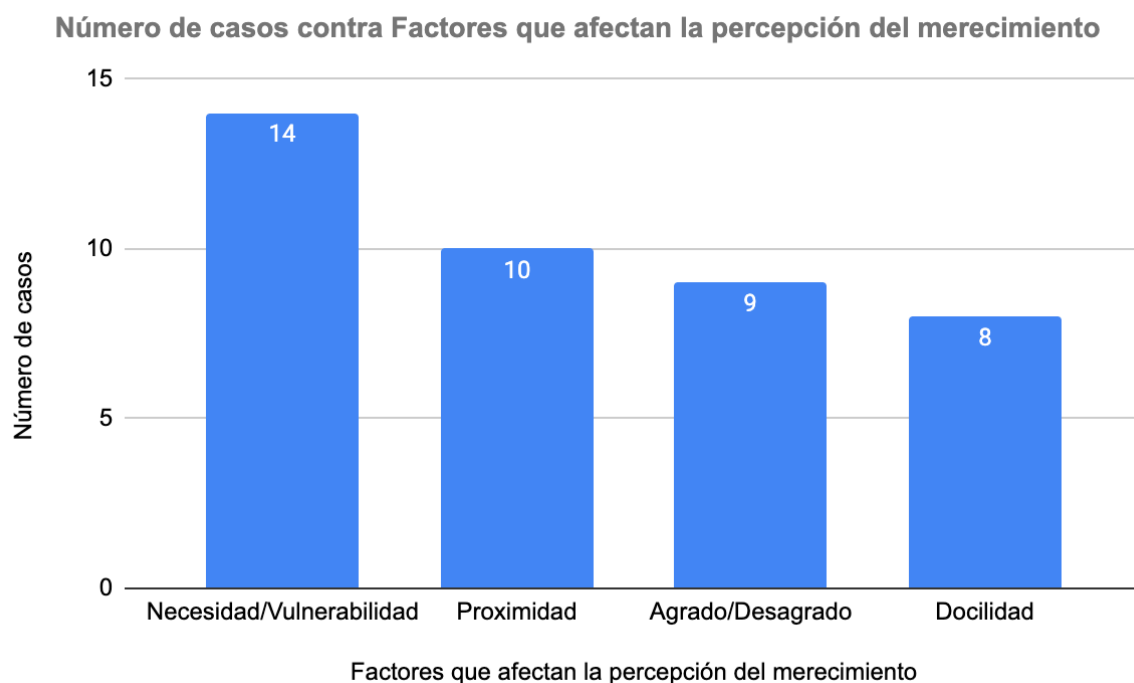
c) Merecimiento

Usando como referencia las señales que determinan el merecimiento identificadas en la literatura (Jilke y Tummers 2018; van Oorschot, W. 2000; 2006) se utilizaron códigos para identificar la percepción de merecimiento por parte las personas trabajadoras de primera línea hacia las y los ciudadanos con base en los siguientes aspectos: Recursos de la beneficiaria, Proximidad, Docilidad, Discapacidad y Necesidad. En la última sección de las entrevistas semi-estructuradas se utilizaron casos hipotéticos, resaltando distintas características de las y los beneficiarios que permitieran observar los aspectos anteriores. Si bien lo ideal hubiese sido poder llevar a cabo actividades de observación, dado el trabajo

remoto derivado de la pandemia y asuntos relacionados con protección a la privacidad de las personas que acuden a los Centros y a las Juntas, se eligió esta aproximación.

En un primer acercamiento, prácticamente todas las personas trabajadoras destacaron su neutralidad “*Nosotros al final somos imparciales y neutrales*” (SC), sin embargo a pesar de esta aspiración y, dada las características de su labor como burócratas de primera línea, se observan juicios y percepciones sobre sus clientes que en este caso lleva a priorizar algunos clientes y darles servicios extraordinarios o un seguimiento más puntual.

La Necesidad/Vulnerabilidad y la Proximidad son los principales factores que afectan la percepción de merecimiento, la primera positivamente y la segunda negativamente. Seguidos por la proximidad y el agrado, ambas afectando la percepción de merecimiento positivamente. Los recursos de los beneficiarios aparecieron (beneficiarios exitosos) como un factor nada importante. A continuación, se presenta una tabla con los factores identificados.



Nota: El número de casos es mayor al número de entrevistados ya que estos no son excluyentes y pueden observarse más de un factor por entrevistado.

En primer lugar, es importante reconocer la posible condición de vulnerabilidad de las trabajadoras del hogar como un factor que cambia el trato de los BCN. Los trabajadores de primera línea comprenden esta vulnerabilidad y hacen un esfuerzo adicional para resolver los conflictos de manera que beneficie a estas trabajadoras. Según un estudio realizado, el 87% de las personas trabajadoras de primera línea entrevistadas afirmaron que la necesidad

fue un factor que afectó su atención hacia las trabajadoras del hogar. Esta vulnerabilidad percibida se debe a factores como la edad, pertenecer a un sector vulnerable y la falta de ingresos. Además, más de la mitad de las personas entrevistadas reconocieron la vulnerabilidad específica de las trabajadoras del hogar, especialmente debido a la falta de reconocimiento de su relación laboral y su situación de informalidad.

En segundo lugar, la cercanía y la empatía juegan un papel importante en la percepción de los beneficiarios del servicio. Aquellos que han experimentado discriminación o falta de reconocimiento en su propio trabajo son más empáticos hacia los trabajadores de estos sectores y tratan de ayudarlos de manera más cercana, especialmente el personal que antes había trabajado como mesero o personal de limpieza, o aquellos que tienen algún familiar cercano que realiza trabajo remunerado en los hogares. Las mujeres conciliadoras, en particular, tienen un mayor conocimiento de los cambios normativos y las consecuencias que estos cambios tienen en su ejercicio. Por otro lado, se observó que la mayoría de los hombres entrevistados tenían un conocimiento limitado sobre discriminación de género, trabajo en el hogar y revictimización. La cercanía afecta la percepción hacia los trabajadores del hogar en un 62% de las personas trabajadoras de primera línea entrevistadas.

En tercer lugar, la actitud de los ciudadanos hacia los funcionarios también influye en el servicio brindado. Cuando los ciudadanos son groseros o prepotentes, los servidores públicos tienden a ignorar, alejarse o retrasar el caso. Este comportamiento está relacionado con el agrado o desagrado que sienten los funcionarios hacia los ciudadanos. Cuando las actitudes de los ciudadanos molestan a los asesores o conciliadores, estos tienden a excluirlos o negarle el acceso al servicio.

Finalmente, se destaca que en el estudio no se encontró evidencia de que los recursos económicos o los contactos tuvieran algún impacto en el servicio recibido. Sin embargo, se reconoce que este aspecto puede ser más complicado de observar debido a las limitaciones de los instrumentos utilizados en el estudio.

En resumen, estos hallazgos resaltan la importancia de prestar una atención especial a las trabajadoras del hogar, considerando su vulnerabilidad y necesidades específicas. La cercanía, la empatía, la actitud y el agrado o desagrado son factores que influyen en las percepciones de merecimiento y, en consecuencia, en el servicio que reciben las trabajadoras del hogar.

A continuación, se presentan ejemplos relacionados con los distintos códigos utilizados:

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Necesidad/ Vulnerabilidad</p> | <p>1) Personas que por el sector laboral al que pertenecen son más vulnerables</p> <p><i>“Como lo dice el antiguo derecho laboral, estás atendiendo a clases desprotegidas, socialmente desprotegidas, que a muchos que no les gusta esa frase pero la realidad es que es así. O sea, todavía seguimos viendo trabajadores de campo, trabajadores del hogar, que son, que realmente son una trata de personas. No, no son tal como personas trabajadoras de un hogar. Entonces, en pleno siglo 21, a veces sigues viendo esas situaciones y creo que no se les ha dado a los centros ese presupuesto aún. Aún creo que todavía hay muchos de este, como se llama, huequitos”</i> (AR)</p> <p><i>“Hay una barrera con este sector [trabajadoras del hogar], así como otros sectores, porque si hablamos del sector de construcción, el sector de la gasolinera, hay sectores que son muy muy violentados, que son vulnerables. Es complicado porque realmente digo que con el simple hecho de que tú me estés pagando, porque yo estoy realizando un trabajo para ti ya hay una relación laboral. La cuestión es que sí, como no hay documentos, como no hay conocimiento, como no hay realmente efectividad en el hacer los derechos a que se cumpla de manera inmediata. Yo creo que ese es el trabajo de la Procuraduría y de los centros de conciliación. Un juicio está bien, pero un juicio que toma tiempo, entonces pues tienes que tratar de ser razonable y de convencer a las personas trabajadoras y así de oye ¿por qué te conviene más que en tres años te paguen 50 mil pesos o que ahorita te den 20 mil y eso?, sobretodo porque lo necesitan”</i> (LL)</p> <p>2) Personas Adultas Mayores</p> <p><i>“Las personas mayores se dejan de lado y no se les apoya debido a su edad, yo hago todo por ayudarlas”</i> (DG)</p> |
|--------------------------------------|--|

| | |
|------------|---|
| | <p><i>“Trato de atender primero a las trabajadoras mayores que, en teoría deberían estar jubilados pero por alguna razón siguen laborando y las personas con alguna de las enfermedades consideradas como crónico degenerativas y/o en estado físico vulnerable. Muchas están en una casa toda su vida” (NB)</i></p> <p>3) Personas en Situación de Pobreza</p> <p><i>“Las personas pobres son tan buenas que luego quieren irse a juicio sin saber, yo trato de convencerlas y ayudarlas para que negocién, incluso les doy asesoría extra porque los abogados se aprovechan”</i></p> |
| Proximidad | <p><i>“Aprendí el trato a trabajadores que luego la gente trata mal desde que fui mesero, siento que muchas veces las personas necesitan estar de ambos lados de la moneda, para poder ser buena persona sin importar un estatus social o económico, yo siempre trato de ayudarles, las personas del sector restaurantero, por ejemplo se vieron bien afectadas y pues yo las entiendo mucho” (JJ)</i></p> <p><i>“Y yo soy abogada, y luego justamente por eso sé cómo son, y luego algunos sí solo ven por ellos y simplemente no quieren dialogar, o sea no todos, pero muchos si traen eso. Cuando son así yo trato de separarlos o de hablar con el demandado/demandante, que luego ni saben bien que le conviene, pero si me da coraje cuando son así los abogados y trato de que no entren a la sala o ver una mejor solución” (DG)</i></p> |
| Docilidad | <p><i>“Me gusta cuando me respetan y no me insultan, sí me dan ganas de atenderlos y darles más tiempo” (DT)</i></p> <p><i>“Creo que cualquier servidor público siempre debe ser atento con la ciudadanía; sin embargo, cuando un ciudadano es muy amable te esfuerzas por atenderlo mejor” (CP)</i></p> <p><i>“Cuando alguien no quiere entender o no pone de su parte trato de que se tranquilice, si no me retiro sin decir nada más” (SD)</i></p> |

| | |
|------------------|---|
| Agrado/Desagrado | <p><i>“Hay un momento que sientes que la persona sí está teniendo una injerencia en ti, lo que te está diciendo la persona que la verdad es que ya me estaba cayendo bastante mal, te haces para atrás. Entonces te sales del problema. Entonces en ese momento tienes que poner stand by. A ver, relájate y ya regresas, vuelves a escuchar y te vuelves a salir. Aún así pues hay veces que las personas son pesadas y sí las evitas, a esta abogada pues sí intenté separarla y no dejarla entrar. Al final pues somos seres humanos y creo que la neutralidad total no existe” (SC)</i></p> |
|------------------|---|

En este estudio se ha identificado que existen diversos factores que influyen en las percepciones de merecimiento y, en consecuencia, en el tipo de servicio que reciben los ciudadanos y trabajadores que acuden a los centros de conciliación. Uno de estos factores es la necesidad y vulnerabilidad, ya que los entrevistados reconocieron que ciertos sectores laborales, como los trabajadores del hogar, son considerados más vulnerables y desprotegidos en comparación con otros. Asimismo, las personas adultas mayores y aquellas en situación de pobreza también son percibidas como más necesitadas de ayuda, lo que les otorga prioridad en el servicio.

La proximidad y la docilidad también juegan un papel importante en las percepciones de merecimiento. Según los entrevistados, cuando los ciudadanos se muestran amables y respetuosos, los funcionarios tienden a esforzarse más por brindarles un mejor servicio. Por otro lado, el agrado o desagrado también puede influir en estas percepciones, ya que, si una persona genera una impresión negativa, es posible que se produzca una reacción negativa por parte del funcionario, incluso llegando a retirarse del problema.

6.2 La perspectiva de las trabajadoras del hogar

Previo a analizar los hallazgos, es necesario aclarar que una limitación de estos resultados fue la dificultad de localizar a trabajadoras que empiezan o continúan un proceso en las Juntas o Centros de Conciliación. De las 48 solo 12 habían tenido algún acercamiento. Sin embargo, en las conversaciones se buscó que todas las entrevistadas compartieran sus percepciones y/o experiencias sobre las oficinas gubernamentales y los burócratas a nivel de calle, aunque no hubieran tenido una interacción directa para casos laborales.

a) Situación general de las trabajadoras entrevistadas y participantes en los grupos de enfoque

Los testimonios de las trabajadoras del hogar revelan una serie de percepciones comunes sobre su situación laboral. En primer lugar, muchas de ellas mencionan la falta de derechos laborales y la normalización de la falta de contratos y la explotación. Como señala DV, *"En general somos personas que ya estamos acostumbradas a no tener derechos, es normal no tener un contrato, luego pedirlo cuesta trabajo"*. M. (2021)

En segundo lugar, un poco más de la mitad mencionan la dificultad de comunicarse con sus empleadores y de hacer valer sus derechos. Algunas de ellas tienen conocimiento de sus derechos, pero enfrentan barreras para hacerlos valer, como la resistencia de los empleadores o el miedo a represalias. Blanca, por ejemplo, comenta que *"no sé si seguir, mis jefes tienen poder económico, que tal que me desaparecen cosas y luego me meten a la cárcel. TD me ha ayudado, pero tengo mucho miedo, no sé si seguir"*. J. (2022)

En tercer lugar, algunas de las trabajadoras mencionan la explotación y la falta de empatía por parte de sus empleadores. Hay una percepción generalizada de que no siempre se reconocen sus necesidades o su esfuerzo y dedicación. Como señala V., *"Yo pediría empatía porque creen que somos robots"* (2022).

En cuarto lugar, todas coinciden en la necesidad de hacer valer sus derechos, a pesar de las barreras que enfrentan. Algunas de ellas han buscado ayuda y apoyo, pero siguen sintiendo miedo e incertidumbre sobre su situación laboral.

Finalmente, una tercera parte de las entrevistadas menciona la necesidad de reconocimiento de su situación laboral y un pago acorde con trabajo o responsabilidades, así como la posibilidad de tener un trabajo digno y seguro. Como señala K. (2022), *"Paga poco, me dijo que iba a hacer una cosa y no eso. Una aguanta por necesidad"*.

Es importante destacar que no todas las trabajadoras de hogar tienen la misma experiencia. Hay situaciones diversas y, según los testimonios, se puede ver que hay trabajadoras que tienen una buena relación con sus empleadores y que ya las han inscrito, una buena parte tiene una buena relación, pero no quiere o no puede decirle a su empleador sobre sus derechos, y un tercer sector tiene una mala relación, incluso abusiva, y teme ser "descansada" o despedida. Como señala K, "yo si tenía conocimiento de todos mis derechos por mis padres", mientras que otras como D. dicen "yo sé cuáles son mis derechos, pero no sé cómo decirle. Por otro lado, existen trabajadoras como J. que defienden sus derechos a pesar de las dificultades, y otras como S. que, a pesar de tener conocimiento, no pueden

hacer valer sus derechos debido a la resistencia de sus empleadores. En resumen, la experiencia de las trabajadoras del hogar es heterogénea y se ve afectada por diversos factores como su relación con sus empleadores, su conocimiento de sus derechos y su capacidad de defenderlos

b) Las interacciones burocráticas desde la perspectiva de las trabajadoras

Los testimonios recopilados muestran una variedad de experiencias al tratar de interactuar con la burocracia en los centros de conciliación y el IMSS. Algunas trabajadoras, como A. y P., encuentran barreras para acceder a los servicios debido a la falta de información y la dificultad para leer o entender los requisitos. Otras, como J., experimentaron un trato amable y una explicación clara de sus derechos y opciones. Por otro lado, D encontró barreras en la cantidad de requisitos y la dificultad de dar seguimiento a su queja. Estos testimonios ilustran cómo las barreras a la interacción con la burocracia pueden aumentar las desigualdades sociales para algunos grupos, especialmente aquellos con menores recursos cognitivos y educativos. Sin embargo, también muestran que hay oportunidades para mejorar la interacción y asegurar un trato digno y justo para todas las trabajadoras.

La literatura también ha demostrado que los estereotipos pueden afectar la percepción de las personas sobre sus derechos y su capacidad para ejercerlos, lo que puede disminuir su voluntad para hacerlo. En el caso de las trabajadoras domésticas, estos estereotipos pueden incluir la creencia de que no tienen derechos laborales, o que su trabajo es menos importante que el de otras profesiones. Estos estereotipos pueden ser perpetuados por la sociedad en general y por los propios empleadores, lo que puede dificultar la capacidad de las trabajadoras para conocer y ejercer sus derechos.

Por ejemplo, el testimonio de M., quien ha sido trabajadora del hogar por más de 10 años. M. “No veo la necesidad de inscribirme en el IMSS, no creo que me sirva de nada y esas oficinas no están hechas para nosotras”. Por otro lado, A., quien también ha trabajado como trabajadora del hogar por varios años, sabe que ahora es obligatoria su inscripción al y IMSS, pero no está segura cuáles son los pasos para seguir o si es beneficiaria “mi prima ya lo hizo y me platica, ella está en una empresa de limpieza pero a mí en la casa no sé si sea lo mismo”.

Testimonios de distintos estados también ilustran cómo la experiencia de las trabajadoras al interactuar con la burocracia puede variar dependiendo de su lugar de

residencia y sus barreras individuales, como la falta de información o la falta de una identificación. Al igual que los testimonios previos, estos reflejan cómo las barreras a la interacción con la burocracia pueden aumentar las desigualdades sociales para algunos grupos, especialmente aquellos con menores recursos y capital social.

Voluntad de participación y agencia

Como se mencionó en apartados anteriores, la agencia es la capacidad que tienen las personas de actuar de manera autónoma y tener influencia en el proceso de toma de decisiones políticas e implica su capacidad para hacer escuchar sus demandas en el proceso administrativo (Campos 2018).

En el caso de las experiencias de las trabajadoras al acudir a los Centros de Conciliación y Arbitraje se muestran niveles muy distintos de agencia. En algunos casos las trabajadoras, principalmente aquellas que son parte del Sindicato o que participan activamente en las actividades de CACEH y otras organizaciones civiles, conocen muy bien sus derechos- incluso en ocasiones mejor que los mismos burócratas- y cuentan con capital intelectual y social para exigir un buen trato. En otros casos, las trabajadoras, que en principio se sentían inseguras con la interacción, se sienten empoderadas por la ayuda de organizaciones o amigas que las acompañan. Una de las trabajadoras entrevistadas explicó: "Me fui con una compañera de trabajo que ya había pasado por esto, ella me asesoró, me explicó cómo iba a ser el proceso" N. (2022). Otra trabajadora mencionó que "la ayuda de Nosotrxs me permitió tener más información, antes no sabía que era trabajo digno e incluso no sabía que tenía que decirles a mis patrones que soy trabajadora del hogar, no sirvienta o muchacha, eso me hace sentir bien y quiero compartirlo con otras compañeras" V. (2022) . En estos casos, la agencia de las trabajadoras se ve fortalecida por la información y apoyo de personas o grupos externos.

Por otro lado, algunas trabajadoras buscan información y recursos en redes sociales y medios de comunicación. Una trabajadora explicó: "*No sabía a dónde acudir, así que busqué en Facebook y encontré la página de Mi Trabajo Cuenta, además de que ya ponemos cosas ahí, así de lo que luego vivimos, me ayudó a entender (...) no era la única*". Otra trabajadora mencionó que "*escuché a Marcelina hablar sobre CACEH, así que fui ahí y me ayudaron*". En estos casos, la agencia de las trabajadoras se ve fortalecida por su capacidad para buscar información y recursos por cuenta propia.

Sin embargo, muchas trabajadoras enfrentan barreras y desigualdades en las interacciones con los trabajadores de los Centros de Conciliación y Arbitraje. Algunas trabajadoras reportan sentirse discriminadas o marginadas por los trabajadores, ya sea por la forma en que son tratadas o por la falta de atención a sus demandas. Una de las trabajadoras entrevistadas dijo: *"Cuando fui a la primera audiencia, nos hicieron esperar como cuatro horas y nos trataban como si no fuéramos nada, como si no tuviéramos derecho a estar ahí, llegó mi ex patrón y hasta café"*. Otra trabajadora reportó que *"me dijeron que vuelva otro día porque no había nadie que me pudiera atender, pero cuando volví me trataron diferente porque estaba vestida diferente"*. Estos testimonios ilustran cómo las barreras a la interacción con la burocracia pueden aumentar las desigualdades sociales para algunos grupos, especialmente aquellos con menores recursos cognitivos y educativos.

Además, estas barreras y desigualdades pueden afectar la confianza y expectativas de las trabajadoras hacia el gobierno y limitar su participación y acercamiento. Es importante considerar cómo la agencia de las trabajadoras puede ser fortalecida en estos contextos, y cómo se pueden abordar las asimetrías de poder en las interacciones burocráticas. Una posible solución es la promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuentas. También es esencial considerar la diversidad de factores que pueden afectar la agencia de las trabajadoras, incluyendo la desigualdad económica y la discriminación, y la forma en que interactúan con las instituciones de gobierno.

6. 3. El rol de los intermediarios

Las trabajadoras a menudo interactúan con burócratas en busca de acceso a servicios y programas gubernamentales, y estas interacciones pueden verse afectadas significativamente por la presencia de intermediarios. Estos intermediarios desempeñan diversos roles y tienen distintos efectos en la dinámica de la relación entre las trabajadoras y los burócratas. Algunos intermediarios actúan como facilitadores, mejorando la comunicación y promoviendo la colaboración entre las partes, mientras que otros pueden generar conflictos y barreras, dificultando el proceso y afectando negativamente la experiencia de las trabajadoras.

En primer lugar, se encontró que los intermediarios pueden **modificar la interacción** y que la presencia de éstos cambia la actitud de los burócratas, haciéndolos más accesibles y cercanos a los ciudadanos o, del lado contrario, aumentan las barreras y dificultades para acceder a servicios y programas gubernamentales. Dentro de los casos donde se modifica la

actitud, se identificaron distintos roles con base en las estrategias de estrategias de afrontamiento (coping strategies) (Tummers et al. 2015). Un testimonio de S.G (2022) ilustra cómo un joven burócrata inicialmente mostró una actitud amable y servicial, pero cambió su comportamiento cuando un abogado, actuando como intermediario, comenzó a gritar. En otros casos, intermediarios como líderes sindicales o activistas pueden influir en la actitud de los burócratas, fomentando una cultura de colaboración y servicio al ciudadano dentro de la burocracia.

Se identificó que varios intermediarios pueden **influir en la actitud** de los burócratas, llevándolos de una postura inicial de ayuda hacia las ciudadanas a una actitud de desapego o incluso hostilidad hacia ellas. Algunos de estos casos de intermediarios fueron líderes sindicales que promueven una actitud confrontacional hacia los burócratas. También se observó que las y los burócratas tienen una aversión a las y los abogados, en especial los litigantes y sienten que bloquean o entorpecen el poder apoyar a las ciudadanas. Una opinión compartida es que *“es muy difícil trabajar con abogados”* y que *“los abogados no ven por el bien de los trabajadores”*.

“(…) el joven que me atendió al principio era muy amable y trataba de ayudarme. Pero en un momento llegó un abogado que me pusieron y se puso a gritar. Ahí cambió conmigo, como si no quisiera perder tiempo ayudándome”. S.G (2022)

“En este caso venían desde San Luis de la Paz...la abogada de la parte patronal venía totalmente empoderada, totalmente. El trabajador de 89 años era taxista y una parte dice que tiene relación laboral y la otra decía no, un contrato de servicios, pero no versaba nada por escrito. Ni la relación, ni la relación contractual. Entonces la abogada, sumamente empoderada, pero además poco asertiva en su diálogo. Pues yo ya la verdad, ya sentía algo así como recelo con ella. Entonces lo que jamás, jamás, jamás, es porque ella quería entrar a la mesa de diálogo con su cliente. No lo permití, no la dejé entrar a la mesa” (SC 2022)

Se identifican intermediarios que modifican la actitud de los burócratas para que se muevan hacia los ciudadanos, ajustándose a sus necesidades y buscando ayudarlos. Estos intermediarios hacen un esfuerzo por fomentar una cultura de colaboración y servicio al ciudadano dentro de la burocracia, alentando a los burócratas a utilizar sus recursos personales para compensar las deficiencias de los recursos públicos y brindar un trato justo y digno a todos los ciudadanos. Un ejemplo de intermediarios que **impulsan la colaboración** son los grupos de voluntarias (tanto funcionarias o exfuncionarias, como activistas) que brindan apoyo y asesoramiento a los burócratas sobre cómo interactuar de manera más efectiva con los ciudadanos. En específico, en dos estados, se identificó que funcionarias que

habían laborado en Institutos de Derechos Humanos, Institutos de Mujeres o ONG, desempeñan este papel, capacitando en materia de los cambios de las leyes o temas relacionados con no revictimización y trabajo digno, entre otros.

En segundo lugar, hay intermediarios que tienen la capacidad de **influir en la percepción** de los ciudadanos sobre su merecimiento y acceso a servicios y programas gubernamentales. Un ejemplo de este tipo de intermediario podría ser un grupo de derechos de la comunidad LGBT que trabaja para cambiar la percepción de la sociedad sobre la comunidad LGBT y asegurar su acceso igualitario a servicios gubernamentales. Se identificaron tres tipos de subroles para estos intermediarios: aquellos que mejoran la percepción o la transforman a una percepción más positiva, aquellos que empoderan y otros que inhiben la participación de las ciudadanas.

Algunos intermediarios que tienen la habilidad de cambiar la forma en que los burócratas perciben a los ciudadanos y sus necesidades. Estos intermediarios pueden ser organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de derechos humanos y sensibilización, en específico de las trabajadoras del hogar y que buscan cambiar la perspectiva de los funcionarios públicos hacia ciertos grupos de la población. Por ejemplo, Trabajo Digno, Hogar Justo Hogar han sido organizaciones que han desempeñado esta función trabajando de cerca con trabajadores del IMSS y los Centros. También la organización Fuerza Unida en San Antonio, que brinda capacitaciones y apoyo a trabajadoras del hogar para mejorar sus habilidades laborales y elevar su autoestima.

En el contexto de los centros de conciliación, los intermediarios pueden desempeñar un papel importante en la orientación y asesoramiento a las trabajadoras del hogar que buscan resolver conflictos laborales. Su labor puede incluir brindar información sobre derechos laborales, apoyar en la negociación de acuerdos, ayudar a calcular indemnizaciones o cuotas, e incluso facilitar la comunicación entre las partes involucradas en el conflicto. Por otro lado, en el caso del IMSS, se identifica un rol de difusión de información sobre los derechos y beneficios para las trabajadoras del hogar, y en algunos casos de acompañamiento a su inscripción, pero no de forma intermedia, sino paralela. También han desempeñado un papel muy activo en la revisión y recomendaciones a los programas piloto.

En tercer lugar, los intermediarios interactúan y se reúnen periódicamente con las trabajadoras y les brindan herramientas para **fortalecer su agencia**. Son organizaciones y personas que ayudan a las trabajadoras a denunciar prácticas injustas y discriminatorias y les brindan apoyo emocional y legal para hacerlo. Su objetivo es crear un ambiente en el que las

trabajadoras se sientan seguras y empoderadas para enfrentar problemas y obstáculos relacionados con su trabajo.

Un ejemplo de este tipo de intermediario es la organización Trabajo Digno, que brinda apoyo legal y emocional a las trabajadoras que enfrentan discriminación y abuso en el lugar de trabajo. Un testimonio de una trabajadora que recibió apoyo de Trabajo Digno es M., quien quería denunciar que la habían corrido sin justificación y no le dieron finiquito. Tenía mucho miedo porque su jefe sabe mucho y tiene contactos, pero Trabajo Digno y Nosotrxs le ayudaron, con abogado y le prometieron hacer esto grande si algo pasaba. M se sintió acompañada en todo el proceso y tener a su abogada la hizo sentir que podía lograr más cuando iba al Centro de Conciliación y Arbitraje.

Como un subgrupo de los empoderadores están los intermediarios que ayudan a las trabajadoras a **construir redes de apoyo**. Estas intermediarias buscan conectar a las trabajadoras con otras personas que pueden ayudarlas en su búsqueda de justicia, como abogados, trabajadoras sociales o defensores de derechos humanos. También pueden brindar información y recursos para que las trabajadoras puedan tomar decisiones informadas y abogar por sus derechos.

Un ejemplo de este tipo de intermediarios es la organización Nosotrxs, que conecta a las trabajadoras con abogados y otros recursos para ayudarlas a lidiar con el sistema de justicia. Una trabajadora que buscó ayuda a través de Nosotrxs mencionó: "Ellos me dieron información y recursos para que pudiera lidiar con el proceso. Me conectaron con un abogado que me ayudó a presentar mi caso. Me sentí más fuerte sabiendo que tenía respaldo"

En cuarto lugar, y en el sentido contrario, existen intermediarios que **inhiben la agencia de las trabajadoras y las desmotivan**. En estos casos se encuentran los denominados coloquialmente "coyotes" y son intermediarios que se aprovechan de la vulnerabilidad de las trabajadoras del hogar y les ofrecen ayuda para obtener sus derechos laborales a cambio de una comisión o tarifa. Sin embargo, en lugar de ayudarlas, a menudo generan más problemas y confusiones, y en algunos casos, incluso las engañan y les quitan su dinero. Estos intermediarios actúan de manera engañosa y pueden inhibir la agencia de las trabajadoras al hacerles perder confianza en el proceso de conciliación y arbitraje.

También, existen intermediarios que, en lugar de simplificar el proceso, lo hacen más complicado al crear pasos adicionales innecesarios. Por ejemplo, algunas trabajadoras han reportado que algunos intermediarios les piden que llenen formularios adicionales o que presenten más documentos de los que se requieren, lo que retrasa el proceso y hace que se sientan frustradas y desmotivadas. Estos intermediarios pueden afectar la agencia de las

trabajadoras al hacer que se sientan desmotivadas y desesperadas por obtener justicia en su caso.

Si bien es cierto que los ejemplos específicos mencionados, como Trabajo Digno, Hogar Justo Hogar y Fuerza Unida, pueden haber sido identificados en el contexto de la Ciudad de México, esto no significa necesariamente que su capacidad de acción se limite solo a esa área geográfica. Las organizaciones de la sociedad civil pueden operar en diferentes regiones y estados, dependiendo de sus recursos y alcance. Es posible que estas organizaciones también trabajan en otros estados del país, ampliando su labor y alcanzando a un mayor número de trabajadoras del hogar en distintas localidades. En el mismo sentido, el CACEH trabaja a nivel nacional y apoya a las trabajadoras del hogar en diversos estados, si bien su papel puede ser más notorio en la ciudad y zona metropolitana debido a su ubicación y cantidad de TDH que ahí residen, también desempeñan un papel importante en otros lugares del país. El papel de los abogados es similar en todos los estados analizados, aunque cambian sus comportamientos en esta transición de Procuradurías a Centros (dado la obligatoriedad de pasar primero por un proceso de conciliación). La red de familiares o amigos es fuerte en todos los casos, aunque se observa mayor cohesión en grupos de TDH migrantes, de la misma región, que llegan a la Ciudad de México y en casas o departamentos que se encuentran en privadas.

Sin embargo, es importante señalar que la investigación específica en la que se basa esta conclusión no proporciona información detallada sobre la ubicación geográfica de estas organizaciones o el alcance de su trabajo. Para obtener una visión más precisa y completa de la influencia de los intermediarios en los diferentes estados del país, sería necesario realizar un análisis más exhaustivo y específico, considerando el contexto y las características de cada organización en particular.

A continuación, se presenta una matriz que clasifica a los intermediarios según su impacto en la interacción entre las trabajadoras y los burócratas y en la percepción de merecimiento y acceso a servicios y programas gubernamentales, tomando en cuenta el enfoque de Tummers et al. (2015) sobre si los intermediarios actúan a favor o en contra de los ciudadanos.

| | Modifica Interacción | Modifica Percepción | Agencia |
|--------------------------------|--|--|---|
| A favor del ciudadano | Líderes sindicales y activistas que promueven la colaboración y el servicio al ciudadano; funcionarias que han laborado en Institutos de Derechos Humanos, Institutos de Mujeres o ONG | Grupos de derechos de la comunidad LGBT, organizaciones que trabajan en temas de derechos humanos y sensibilización; Organizaciones que buscan cambiar la perspectiva de los funcionarios públicos hacia ciertos grupos de la población. | Empoderadores: Organizaciones y personas que ayudan a las trabajadoras a denunciar prácticas injustas y discriminatorias y les brindan apoyo emocional y legal para hacerlo; intermediarios que ayudan a las trabajadoras a construir redes de apoyo. |
| En contra del ciudadano | Abogados litigantes que pueden generar conflictos; Líderes sindicales que promueven una actitud confrontacional hacia los burócratas. | Intermediarios que difunden información errónea o negativa sobre ciertos grupos de ciudadanos (por ejemplo, empleadores que estigmatizan a las trabajadoras del hogar como personas poco confiables o incompetentes), lo que afecta la percepción de los burócratas y dificulta el acceso a servicios y programas gubernamentales. | Inhibidores: “Coyotes” que se aprovechan de la vulnerabilidad de las trabajadoras del hogar y les ofrecen ayuda para obtener sus derechos laborales a cambio de una comisión o tarifa, pero en realidad generan más problemas y confusiones; intermediarios que complican el proceso al crear pasos adicionales innecesarios. |

En este apartado se identifican diversos roles, como los Modificadores de Interacción, los Transformadores de Percepción, los Empoderadores y los Inhibidores. Los intermediarios en los primeros dos roles se enfocan en los cambios que generan desde los burócratas, mientras que los últimos dos están relacionados con los cambios en la autopercepción, voluntad y agencia de las trabajadoras. Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para la formulación de políticas públicas, ya que la inclusión de intermediarios

puede ser crucial para mejorar o empeorar el acceso y la calidad de los servicios gubernamentales.

La importancia de considerar a los intermediarios en la formulación de políticas públicas se prueba en este caso. Por ejemplo, los intermediarios pueden influir en la actitud de los burócratas hacia los ciudadanos. También pueden ser importantes para superar las barreras que enfrentan los ciudadanos al interactuar con la burocracia. Por último, influyen en aumentar o disminuir la participación o empoderar/inhibir a los ciudadanos en su relación con la burocracia.

En el caso específico de las trabajadoras del hogar, la inclusión de intermediarios puede ser particularmente útil debido a las barreras que enfrentan para acceder a servicios gubernamentales y a la falta de protección legal en su trabajo. Estos, pueden ayudar a las trabajadoras a superar estas barreras y a empoderarse para reclamar sus derechos laborales. Además, los intermediarios pueden ayudar a cambiar la percepción de los burócratas sobre las trabajadoras del hogar y sus necesidades, lo que puede llevar a una mayor sensibilidad hacia su situación laboral.

VII. Conclusiones

México es un país con alta informalidad y discriminación laboral, durante mucho tiempo las leyes fueron ciegas para más de dos millones de personas trabajadoras del hogar. La mayoría de los estudios sobre el trabajo en el hogar se han enfocado en la falta de reconocimiento de derechos y la importancia de los cambios en las leyes. En muchos países, incluyendo México, el avance se ha concretado en la ratificación de acuerdos internacionales, como el Convenio 189 de la OIT, donde se reconoce y exige la obligación de los Estados de salvaguardar los derechos de las personas trabajadoras, así como en el cambio de las leyes federales de trabajo y seguridad social. Sin embargo, estos cambios no se traducen inmediatamente en el goce de estos derechos ya que las instituciones que brindan atención y justicia en materia laboral son una pieza clave. En ese sentido, a lo largo de esta investigación, se estudia la implementación de las políticas laborales y de seguridad social relacionadas con el trabajo del hogar remunerado, con un enfoque particular en los burócratas a nivel de calle y los intermediarios involucrados en el proceso.

Se identifica que el personal técnico en atención y orientación al Derechohabiente (TAOD), y los funcionarios de los centros de conciliación y las procuradurías de la defensa de trabajo, enfrentan **condiciones institucionales** que repercuten en la labor a nivel de calle como la sobrecarga de trabajo y el estrés laboral. Estas personas trabajadoras consideran que el trato directo con la ciudadanía de forma directa implica mayor responsabilidad y dedicación que aquellos con relación indirecta, lo que otorga motivación al tiempo de una mayor presión, de acuerdo con lo compartido por los entrevistados. Asimismo, existe una falta de recursos humanos y económicos, que lleva necesariamente a priorizar unos casos sobre otros. También, se observa variabilidad en la percepción de los burócratas de primera línea, dependiendo de factores como la antigüedad en el centro de atención, orientación o conciliación, la experiencia, su grupo de edad y su género. Finalmente, se presentan disparidades en la comprensión de la ley y los derechos establecidos para las trabajadoras del hogar y en el fortalecimiento de capacidades relacionadas con el trato a las personas empleadoras y trabajadoras, y sobre cómo atender distintas denuncias.

Se concluye que muchas de las personas implementadoras no tienen muy claro qué hacer frente a las quejas o denuncias de las trabajadoras, a veces por falta de socialización, en algunas ocasiones por falta de motivación o resistencia a tomar tareas adicionales, y en

otras instancias, por una rotación constante y pérdidas de liderazgos. Después de la salida de líderes y personal directivo que impulsaron la defensa de los derechos de las trabajadoras del hogar, como prioridad, se nota una pérdida de interés en el personal de primera línea e incluso en la voluntad de comunicar y compartir los avances al respecto. Funcionarias con preparación y conocimiento en materia de género y experiencia previa en Institutos de las Mujeres y Asociaciones Civiles, impulsan el tema internamente y adquieren relevancia, ya que son ellas mismas las encargadas de la socialización y difusión del tema dentro de los Centros, y de asumir liderazgos importantes al interior de sus instituciones en conjunto con las líderes de asociaciones civiles.

Sobre las interacciones, se confirma que los burócratas a nivel de calle, incluidos en el estudio, cuentan con un margen de discrecionalidad al atender a las personas que acuden buscando asesoría o conciliación y ponen en marcha **mecanismos de afrontamiento** frente a las horas limitadas, el estrés y el número de casos. La forma más común que tienen los BNC para lidiar con las trabajadoras es ir hacia ellas (13 casos), aquí los funcionarios doblan las reglas para apearse más a las necesidades de las personas a las que atienden y usan el sistema, que generalmente conocen, para poder beneficiarlas, acelerar su caso o facilitarles el proceso. En varias ocasiones, las y los servidores públicos destacaron la importancia del usuario o la ciudadanía por encima de la institución o las reglas. Le siguen los casos donde, para lidiar con la sobrecarga de trabajo o ante el desconocimiento sobre cómo actuar, éstos se alejan de las trabajadoras que acuden a las distintas instituciones (5). En estos casos, los BNC siguen estrictamente las rutinas y estandarizan la información, lo que evita que en todos los casos las trabajadoras entiendan los procesos o que se sientan escuchadas. En algunas situaciones, los BNC imponen más cargas- como ir y regresar múltiples veces- o dificultan la atención rápida y eficaz. Finalmente, sólo se observaron dos casos donde los BNC fueron en contra de las trabajadoras, principalmente con actitudes agresivas o de confrontamiento o a través del estricto seguimiento de reglas, sin necesariamente conocer sus actualizaciones.

Así mismo, la **percepción sobre las personas trabajadoras y sobre si merecen más o menos un servicio**, tiene efectos en el grado e intensidad de apoyo, en un seguimiento más cercano o lejano y varía entre los BNC, dependiendo también de sus propias características personales y experiencias de vida. Primero, cuando los BNC reconocen explícitamente alguna **condición de vulnerabilidad**- edad, ingreso, estatus migratorio- cambia su trato y, en la mayoría de los casos, imprimen un esfuerzo adicional para resolver sus casos o entender la situación expuesta. En los casos observados, el 87% de las personas trabajadoras de primera línea entrevistadas afirmaron que la necesidad fue un factor que

afectó su atención hacia las trabajadoras del hogar y más de la mitad reconocieron que la informalidad y discriminación puede colocarlas en una situación de desventaja.

Segundo, **la cercanía y la empatía** desempeñan un rol central al determinar el merecimiento de una persona que acude a la oficina gubernamental. Aquellas personas servidoras públicas que han experimentado discriminación o falta de reconocimiento en su propio trabajo son más empáticas hacia los trabajadores de estos sectores y tratan de ayudarlos de manera más cercana, especialmente el personal que antes había trabajado como mesero/a o personal de limpieza, o aquellos que tienen algún familiar cercano que realiza trabajo remunerado en los hogares o como chofer particular. Las mujeres conciliadoras, en particular, tienen un mayor conocimiento de los cambios normativos y las consecuencias que estos cambios tienen en su ejercicio. Por otro lado, se observó que la mayoría de los hombres entrevistados tenían un conocimiento limitado sobre discriminación de género, trabajo en el hogar, labores de cuidados y revictimización. La cercanía afecta la percepción hacia los trabajadores del hogar en un 62% de las personas trabajadoras de primera línea entrevistadas.

Tercero, **la actitud de las trabajadoras o empleadores** en el proceso de conciliación influye en el servicio brindado. Cuando los ciudadanos son groseros o prepotentes, los servidores públicos tienden a ignorar, alejarse o retrasar el caso a favor de la persona que tiene un trato más amable. Este comportamiento está relacionado con el agrado o desagrado que sienten los funcionarios hacia los ciudadanos. Cuando las actitudes de los ciudadanos molestan a los asesores o conciliadores, estos tienden a excluirlos o negarle el acceso al servicio. Finalmente, no se encontró evidencia de que los recursos económicos o los contactos tuvieran algún impacto en el servicio recibido, sin embargo, al ser un tema oculto sería necesario tener una observación más directa y de largo plazo para poder confirmar esta observación.

Desde el lado de las personas trabajadoras que acuden a los centros de atención, asesoría y conciliación, se encontraron **niveles de agencia muy distintos**. Al respecto, es importante recordar que las trabajadoras del hogar no son un grupo monolítico, si bien agrupar sirve para observar las barreras y dificultades que ellas enfrentan en conjunto, sus ingresos, los lugares donde trabajan, su lugar de origen, las responsabilidades dentro de sus hogares varían mucho dentro de este grupo de más de dos millones de personas. En algunos casos, las trabajadoras entrevistadas y que participaron en los grupos de enfoque son muy activas en la defensa de sus derechos y los conocen bien, han formado grupos, son parte del Sindicato y/o de organizaciones de la sociedad civil. Este grupo de trabajadoras cuenta con

un capital e intelectual social importante que les permite enfrentar ciertas cargas económicas y psicológicas que implica el acudir a hacer una denuncia y de confrontar a sus empleadores en el caso del incumplimiento de sus derechos. Por otro lado, existe un grupo de trabajadoras que no cuenta con este capital y enfrenta barreras y desigualdades de poder en sus interacciones con los BNC. Estas trabajadoras reportan que la discriminación y el trato hace que se alejen de las instituciones gubernamentales y buscan ayuda de otra forma, principalmente con familiares u otras empleadoras con quienes tienen buena relación.

Previo a llegar a los centros, existe **miedo a denunciar** dado la disparidad que existe entre empleadores y trabajadoras y porque hay un riesgo a perder su trabajo. En muchos casos, los requisitos solicitados no pueden ser cumplidos y por lo tanto existe mayor temor o incluso se descarta el acudir a alguna instancia gubernamental.

Finalmente, entre las personas trabajadoras y empleadoras, y los BNC se encuentran **intermediarios**, los principales identificados son activistas y miembros de organizaciones civiles/organismos internacionales, personal jurídico, integrantes del Sindicato y líderes trabajadoras del hogar, familiares y amigas. Los intermediarios tienen un papel central, no siempre considerado en la literatura en estas interacciones.

Éstos, tienen la capacidad de modificar la interacción, su presencia modifica la actitud de los burócratas o hace visibles ciertas condiciones de vulnerabilidad que antes ignoraban o pasaban por alto. Su presencia les vuelve más accesibles y cercanos. Por otro lado, su presencia puede aumentar las barreras o dificultades para acceder a un servicio público. Algunos intermediarios tuvieron una influencia en la actitud de los BNC, fomentando la confrontación y una actitud de desapego que antes no existía. Del lado positivo otros impulsaron la colaboración, brindando apoyo o asesoría adicional a BNC con menos conocimiento, permitiendo una atención más cercana y efectiva. Otros, tuvieron la capacidad de influir en la percepción de tres formas: transformándola hacia a una percepción más positiva, empoderando o inhibiendo la participación de las trabajadoras. Finalmente, los intermediarios que interactúan y se reúnen periódicamente con las trabajadoras y les brindan herramientas, apoyaron a fortalecer su agencia de forma notable, brindando acompañamiento emocional y empoderándolas para enfrentar problemas y obstáculos relacionados con su trabajo.

Con base en los hallazgos resumidos, y con relación a las preguntas de investigación: *¿Cómo afectan las interacciones con burócratas a nivel de calle (BNC) en los centros de asesoría, conciliación y procuradurías la implementación de políticas en materia del trabajo en el hogar?* y *¿Cuál es el papel de los intermediarios en las interacciones de BNC*

y trabajadoras del hogar? Se concluye, por un lado, que las interacciones con los BNC afectan de diversas formas la implementación de las políticas en materia del trabajo en el hogar. Los mecanismos de afrontamiento que llevan a cabo (*coping mechanisms*) tuvieron un efecto, en la mayoría de los casos positivo, en el servicio que otorgan a las trabajadoras. En el caso de la atención y defensa de las trabajadoras, la flexibilidad de los BNC y el uso de recursos propios para atenderlas evitó que se retrasaran la recepción de documentos o que prescribieran los casos, también significó la reducción de tiempos de atención o citas y menores cargas administrativas. Un papel que desempeñaron los BNC fue la concientización de las partes y la búsqueda de soluciones convenientes sin ir a juicio. Del lado contrario, se observó que la evasión o la falta de conocimiento sobre los derechos de las trabajadoras, los cuestionamientos o el seguimiento estricto de reglas en cuanto a los requisitos- principalmente documentos de identidad-, ocasionó que las trabajadoras se alejaran o se sintieran menos seguras. Se comprueba que las interacciones que tienen las trabajadoras con estos burócratas moldean las actitudes, la confianza y el servicio que se les presta.

Por otro lado, el papel de los intermediarios fue en distintos sentidos, mucho más allá del rol de “coyotes” o de la reducción de cargas administrativas. El rol de los intermediarios fue cambiante e incluso algunos BNC desempeñaron un doble rol en ocasiones, por ejemplo, el personal de las procuradurías o institutos de las mujeres. Estos lograron mover las actitudes en ambos sentidos, hacia las ciudadanas y en contra de las ciudadanas. Su presencia tiene efecto en la implementación de políticas ya que, por un lado, pueden incentivar la asistencia de las trabajadoras a las distintas instituciones encargadas de la asesoría y conciliación, al darles más información, aumentar su agencia o ambas al mismo tiempo. Lo anterior, a través de capacitaciones y acompañamientos de ONG, información y convencimiento por parte de familiares y amigas o asesoría en procesos legales y apoyo para conseguir documentos, por parte de abogadas pro-bono. Por otro lado, afectan los procesos de conciliación alargándolos para obtener beneficios propios alejando a las trabajadoras de sus propios intereses o aumentar las cargas y discriminación ya sufrida en las oficinas gubernamentales. Finalmente, los intermediarios también tienen la facultad de cambiar la percepción hacia una más positiva o negativa, activistas y líderes trabajadoras que difundieron el valor del trabajo en el hogar lograron concientizar y generaron un aumento en la percepción de merecimiento hacia las trabajadoras.

Este trabajo aporta a la literatura sobre implementación de políticas y, en específico, a la literatura sobre burocracia a nivel de calle ya que actualmente ésta está centrada en políticas sociales, educativas y aplicación de la ley, con menos del 5% de los trabajos

enfocados en la política de empleo y únicamente uno relacionado con el trabajo en el hogar. Por esto, hay una carencia notable en lo que respecta a los estudios que examinan la relación entre las trabajadoras del hogar y la burocracia a nivel de calle, especialmente en contextos específicos como el de México, carencia que busca ser cubierta por esta investigación. El estudio específico que combina el trabajo del hogar y la burocracia es en Italia, pero se enfoca principalmente en los inspectores laborales y su poder discrecional. Este estudio aporta una perspectiva importante, pero su aplicabilidad al contexto mexicano es limitada, debido a las restricciones legales y normativas que protegen la privacidad del hogar y limitan las inspecciones laborales.

También abona a los estudios sobre merecimiento. Al respecto, se han llevado a cabo diversos estudios empíricos, sin embargo, estos han estado enfocados en casos de asistencia social en países desarrollados (Países Bajos, Finlandia, Dinamarca, Bélgica y Estados Unidos). Los estudios en países en desarrollo se enfocan en los costos políticos de la aplicación de las leyes y regulaciones, y en el concepto de *forbearance*, como una forma de tolerancia frente a personas en condiciones de vulnerabilidad. En este caso, se observa un caso mexicano donde los estereotipos y sesgos con base en el trabajo realizado pueden variar en comparación a los países mencionados y se estudia en instituciones enfocadas en la protección de derechos laborales, lo cual no es comúnmente observado en estos estudios.

Sobre la literatura relacionada con el trabajo del hogar en México y en América Latina diversos estudios analizan la relación de las trabajadoras del hogar con instituciones gubernamentales, centrándose en mejores prácticas y aprendizajes de forma comparada, con relación a normas, salarios y fiscalización. También se centran en las problemáticas propias del diseño de políticas y en las deficiencias en la fiscalización laboral. Otros estudios, han focalizado el problema de la informalidad, exacerbado en este sector, los efectos negativos de las prácticas de subcontratación y outsourcing en cuanto al reconocimiento de una relación laboral y, por lo tanto, el acceso a todos los derechos laborales. Finalmente, existen numerosos estudios que se enfocan en las condiciones de trabajo de las mujeres trabajadoras del hogar y sus intersecciones con otras desigualdades y tipos de discriminación. Los hallazgos de las investigaciones anteriores destacan la necesidad de continuar estudiando las políticas dirigidas a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras del hogar en América Latina, en todas sus etapas, enfocándose en la aplicación efectiva de las leyes y la eliminación de las barreras para la formalización laboral, por lo que esta investigación busca cooperar con una mirada sobre la implementación a nivel de calle.

Además de lo expuesto anteriormente, este estudio incorpora un factor de gran relevancia: el rol de los intermediarios en el contexto de las instituciones laborales y en su relación con las trabajadoras del hogar. A raíz de la literatura revisada, se evidencia que estos actores pueden jugar múltiples roles, que van más allá de la dicotomía simplista que los posiciona como meros 'coyotes' que explotan la complejidad del sistema burocrático para su beneficio, o como reductores de cargas para los usuarios de los servicios. Para esto, con base en la investigación, se propone una sencilla clasificación de los distintos papeles que asumen los intermediarios en la implementación.

Por otro lado, este trabajo supone algunas limitaciones. Primero, no fue posible observar directamente todas las interacciones lo que impide captar algunos fenómenos que se dan de forma presencial y no necesariamente pueden ser percibidos mediante la metodología utilizada, basada principalmente en la revisión documental, grupos de enfoque o entrevistas. Lo anterior debido al COVID y a la confidencialidad de los casos. Segundo, el estudio se limita a las etapas de asesoría y conciliación, por lo que no se analizan los juicios y los trabajos en los tribunales laborales, instancias centrales para la impartición de justicia hacia las trabajadoras. Un trabajo futuro que complemente con los BNC que se encuentran en estos tribunales sin duda podría dar un panorama más amplio de todo el proceso. En el mismo sentido no se observaron casos más graves, como abusos físicos y sexuales, trabajo infantil o trata, casos que pasan directamente a una instancia judicial. Igualmente, podría enriquecerse con casos de discriminación presentados ante CONAPRED e INMUJERES.

Utilizando la investigación y los hallazgos obtenidos, a continuación, se presentan algunas **recomendaciones** de política, para los trámites de forma general y en específico para las interacciones a nivel de calle. Estrategias que pueden favorecer el acceso y beneficios laborales al favorecer y aumentar el registro son: la difusión de información suficiente, la sensibilización sobre la importancia de contar con seguridad social, la incorporación de mecanismos de supervisión y mayor claridad sobre los mecanismos alternos. Adicionalmente, algunas acciones que pueden ayudar a que las interacciones tiendan a favorecer el servicio a las trabajadoras son: capacitación homogénea en los centros de conciliación, participación de abogados incluidos en la lista avalada por organizaciones civiles e institutos de las mujeres, reducción de cargas administrativas a través de consultas en línea, flexibilidad en los requisitos y apoyo a trabajadoras a conseguir documentos requeridos, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se sugiere poner en marcha programas de capacitación de capacitadoras, donde puedan participar las mismas trabajadoras del hogar y establecer grupos de trabajo y supervisión en parques y

plazas públicas para invitar a trabajadoras y empleadores a sesiones para conocer derechos y obligaciones.

De acuerdo con lo reportado por las trabajadoras, no existe información clara y accesible sobre los programas de incorporación y mecanismos de denuncia. Trabajadoras y personas percibieron que recibían información insuficiente y contradictorias, muchas veces las direccionaban a los medios digitales que no siempre sabían utilizar. Lo anterior crea confusión sobre cuáles son las prestaciones, los derechos y obligaciones, así como los pasos a seguir. También crea inseguridad antes de acudir a las oficinas porque no queda claro cuáles son los requisitos. Campañas de comunicación claras, en diversos medios de comunicación nacionales y locales, diferenciadas por audiencia (trabajadoras, empleadoras, mujeres migrantes, trabajadoras de tiempo completo/entrada por salida), así como capacitación específica y práctica en diversas colonias son necesarias para aclarar dudas previas. Quienes generalmente cubren estas dudas son familiares, amigas y vecinas que han hecho el registro o que han hecho alguna denuncia, en ese sentido, guías e infografías que puedan ser difundidos en privadas, lugares de reunión o WhatsApp pueden ayudar a compartir esa información entre trabajadoras y empleadoras, conocer los pasos para el trámite y saber cuál es el camino para hacer una denuncia cuando se incumplen las obligaciones.

Es necesario asegurar que en el primer contacto y el trámite de entrada sea sencillo, si bien se han dado cambios muy positivos con respecto a la primera y segunda etapa del programa piloto aún hay áreas de oportunidad. Los mecanismos de domiciliación de los pagos no funcionan como pago directo, ya que únicamente se emite un recordatorio y una línea de captura mensualmente es y necesario ingresar al trámite para hacer el cargo. Hacerlo de forma automática podría reducir olvidos o cargas administrativas adicionales. También, facilitar canales de comunicación, generar calculadoras para saber cuáles son los beneficios y defaults en los pagos son elementos útiles para evitar la procrastinación y favorecer salir del estatus quo (no inscribir).

Es importante recordar que las primeras etapas del esquema de afiliación operaron cuando aún no era obligatoria la incorporación, por lo que la responsabilidad recaía principalmente en la trabajadora quien tenía que negociar con sus empleadores o en los empleadores que estaban dispuestos a hacer estas inscripciones. Una limitante mencionada por las trabajadoras es la disposición de una o dos personas empleadoras de inscribirlas, pero no del resto. El esquema se rediseñó de la primera a la segunda fase, para que quien estuviera a cargo del registro fuera el empleador, subsanando el problema de coordinación. Sin

embargo, esto eliminó también la presión social por parte de empleadores que no están registrando.

En ese sentido, se propone utilizar mecanismos basados en economía del comportamiento que permitan avisar a empleadores que no están cumpliendo con sus obligaciones con mensajes y con comparaciones con relación a los empleadores cumplidos e invitándoles a ser parte de ese grupo de personas que sí cumplen con sus obligaciones. Mensajes ya utilizados en algunas campañas como #EsloJusto #MiTrabajoCuenta #CuidaaQuienTeCuida #MiHogaresJusto #EsDeLey, han ayudado a reforzar motivaciones sociales ligadas a la justicia y también generar empatía, no solo de los empleadores, sino también de los BNC. Será importante diagnosticar cuál de las motivaciones sociales tiene mayor impacto con el objetivo de diseñar la campaña en ese sentido.

En términos de reputación, son útiles temas que permitan visibilidad tanto de aquellas personas empleadoras que inscriben o no inscriben a las trabajadoras. Hacer campañas en lugares comunitarios, privadas/edificios, parques, puede servir para que empleadoras lleven a cabo una comparación con otras personas y la reputación tenga un rol en el cambio de comportamiento. Finalmente, llevar a cabo campañas a empleadoras con el mensaje de “pasa la voz” con el objetivo de socializar los procedimientos y la importancia de ser una empleadora responsable, pueden aumentar el costo social de no cumplir con el registro.

El incumplimiento también está ligado a falta de incentivos, tanto positivos como negativos, principalmente para las personas empleadoras. Si bien la aprobación de los cambios a la ley implica una obligatoriedad en la inscripción no hay mecanismos de reforzamiento para el cumplimiento. Como se mencionó en un apartado previo, la inspección es un tema pendiente y aún no permitido en México. En el mismo sentido, las autoridades tampoco han establecido mecanismos de inspección específico en el caso de los hogares. Aunado a esto, existe desconfianza hacia las instituciones por lo que pocos casos llegan realmente a denuncia. Con base en esto, es necesario establecer mecanismos de inspección dentro de los hogares, tanto por denuncia como de forma aleatoria. Por otro lado, también podrían establecerse mecanismos positivos para los empleadores, como condonaciones fiscales o descuentos por pago por adelantado, que les impulse a realizar la inscripción.

En específico sobre el trabajo de los BNC, se reitera que existen aspectos institucionales como la falta de recursos, personal limitado y por lo tanto sobre carga de trabajo, estrés, entre otros. Si bien la reducción de la carga de trabajo resulta complicada ante las numerosas denuncias y los recursos limitados, mecanismos de mayor cercanía entre el personal y las trabajadoras ha demostrado crear mayor empatía y sensación de merecimiento.

Asimismo, áreas especializadas para la defensa de las mujeres trabajadoras del hogar han sido efectivas en algunos estados, ya que permiten concentrar casos similares con personal que conoce y entiende del tema, acelerando también los procesos.

Adicionalmente, hay una rotación muy alta, lo que se ha traducido en divergencia en metas y en el impulso al tema relacionado con el trabajo en el hogar. Durante ciertas gestiones se dio un seguimiento muy puntual, y un fuerte acercamiento por parte de los centros y procuradurías con el Sindicato y el CACEH impulsado por las cabezas de las secretarías del trabajo local, pero esto se debilitó en las transiciones. En algunos centros el conocimiento sobre los cambios en las leyes y los derechos de las trabajadoras, así como en mecanismos para lidiar con denuncias por parte de ellas es muy alto, en otros prácticamente inexistente. Ahora que todos los centros forman parte del poder Judicial, podrían facilitarse programas para el desarrollo de capacidades en materia de trabajo en el hogar que permitan aumentar y homologar los procedimientos. También, existen funcionarias públicas altamente capacitadas que podrían difundir el conocimiento a otros colegas por medio de talleres internos.

En cuanto a los intermediarios, las ONG reducen costos y ayudan a difundir información, así como acercar a las trabajadoras a las instancias encargadas de recibir denuncia. Un trabajo cercano con estas organizaciones, especializadas en trabajo digno, y con el CACEH y el Sindicato es un medio para llegar a más número de trabajadoras. En la CDMX esto sucede constantemente, pero no así en otros estados. Así mismo, los abogados desempeñan un rol importante, existen algunos que apoyan notablemente a las trabajadoras en el conocimiento de sus derechos y escuchan sus necesidades para saber si es conveniente conciliar o llevar el caso a un tribunal laboral. Por el otro lado, existen abogados que operan más como coyotes que buscan alargar casos con el objetivo de obtener mayores ganancias. En este sentido, podría trabajarse en conjunto con la sociedad civil y grupos de trabajadoras en un padrón de abogados avalados por estos grupos, que permita identificar a profesionales confiables e interesados en llegar a acuerdos justos.

Los avances en materia de trabajo en el hogar han sido muchos y, en su mayor parte, gracias a la lucha de las trabajadoras del hogar por el reconocimiento de su trabajo como un trabajo digno y valioso. En uno de los grupos de enfoque V comentó “cuando empezamos esto hace varios años primero queríamos ser valoradas, ser vistas, después nuestra meta era la ley, ahora que la ley se aprobó no queremos parar ahí”. Y sí, en México más de la mitad de la población económicamente activa no se encuentra en un esquema formal de trabajo o

está subcontratada, lo que implica que no tiene acceso a muchos de los derechos que le corresponden. Aún existe una alta discriminación laboral y estigmas relacionados con cierto tipo de trabajo, incluyendo el trabajo en el hogar. Las labores domésticas y de cuidado se dan por sentadas, representando una carga desproporcionada para las mujeres, además, no se reconoce por completo su valor para la vida cotidiana y la economía. Las brechas de género relacionadas con salarios y mejores puestos siguen siendo enormes. Una buena asesoría, una conciliación justa y servicios eficaces y de calidad para la defensa de las trabajadoras del hogar, proporcionadas por burócratas a nivel de calle, son mecanismos que abonaran al cumplimiento de estos derechos que tanto tardaron en reconocerse.

ANEXOS

Anexo 1. Instrumento para Personas Trabajadoras de Primera Línea

El objetivo de las entrevistas es conocer lo siguiente:

1. Aspectos generales del trabajo de los BNC en Centros/Juntas de Conciliación
2. Factores administrativos
 - a. Recursos
 - i. Económicos
 - ii. Humanos
 - b. Reglas
 - i. Claridad
 - ii. Suficiencia
 - iii. Conocimiento
 - c. Situación de sobredemanda por COVID
3. Ante un exceso de demanda ¿Cómo llevan a cabo la selección de clientes (coping)?⁶
 - a. Va hacia la beneficiaria
 - i. Dobra las reglas
 - ii. Rompe las reglas
 - iii. Acción instrumental (largo plazo)
 - iv. Prioriza entre clientes
 - v. Usa recursos propios
 - b. Se aleja de la beneficiaria
 - i. Sigue las rutinas
 - ii. Raciona su tiempo o recursos
 - c. Va en contra de la beneficiaria
 - i. Sigue rígidamente las reglas/poca flexibilidad
 - ii. Es agresiva/o
4. ¿Cómo operan los criterios para determinar qué clientes son más merecedores que otros (deservingness)?⁷
 - a. Es más vulnerable y necesita más ayuda (nivel de necesidad)

⁶ Con base en el marco propuesto por Tummers et al (2015)

⁷ Tomando como referencia los esquemas propuestos por De Swaan (1988); van Oorschot (2006), Jilke y Tummers (2018)

- b. Tiene alguna discapacidad y necesita más ayuda (discapacidad)
- c. Tiene una buena actitud y es agradecida (actitud/docilidad)
- d. Me identifico con ella (identidad y proximidad)
- e. Es muy simpática me cae muy bien (agrado)
- f. Es exitoso (recursos)

Consentimiento Informado

Por favor lea la siguiente información cuidadosamente, si por algún motivo requiere que le sea leída, traducida o tiene alguna duda sobre la misma hágamelo saber.

Mi nombre es Patricia Guzmán González, la información obtenida a través de esta entrevista será utilizada para la elaboración de mi tesis de Doctorado en Políticas Públicas, programa que curso en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el objetivo es conocer su experiencia como trabajador/a en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

No hay costos asociados a su participación, más allá del tiempo que tomará la entrevista (una hora aproximadamente) y ésta no conlleva algún riesgo.

Su participación es voluntaria, por lo que puede negarse a responder cualquier pregunta o suspenderla en el momento que así lo desee.

Preguntaré su ocupación, nombre y edad, para fines de registro e información general, pero en los resultados de la investigación no se presentará ningún dato que permita identificarle. Además, cualquier información que usted proporcione será tratada con absoluta confidencialidad y será utilizada únicamente para fines académicos.

Una vez concluida la investigación, si así lo desea, se le compartirá un borrador del trabajo final con el objetivo de que pueda hacer comentarios al respecto o solicitar que se omita alguna información que le pueda incomodar o poner en riesgo.

Si desea obtener información adicional con respecto a este estudio puede escribir un correo a patricia.guzman@alumnos.cide.edu.

Si está de acuerdo con lo antes informado favor de poner su nombre y firma en la siguiente línea:

Cuestionario 1. BNC

Nombre

Puesto

Edad

Años laborando en PDT

Primera parte (objetivos 1 y 2)

1. Me gustaría comenzar conociendo más sobre ti y sobre tu trabajo, podrías platicarme por favor ¿Qué haces, en un día normal para ti, en la Procuraduría?
2. Si tu hijo/a o algún familiar cercano quisiera dedicarse a lo mismo que tú ¿qué le dirías o qué consejo le darías?
3. Llevando a cabo una jornada de 8 horas diarias, sin contar fines ¿Cómo organizas la jornada diaria para poder concluir todas tus tareas?
4. ¿Qué crees que necesitaría hacer la Procuraduría para atender a las ciudadanas y ciudadanos que acuden diariamente?
5. ¿Qué es lo que más te gusta sobre tu trabajo? Y ¿qué es lo que menos te gusta?
6. Si pudieras cambiar una cosa para mejorar tu trabajo ¿Qué sería?
7. Si pudieras cambiar una cosa sobre el trabajo de tus compañeros/as ¿Qué sería?
8. ¿Qué opinas sobre las reglas y lineamientos relacionados con tu trabajo y que aplican a tus responsabilidades?

En 2019 se llevaron a cabo cambios en la Ley Federal del Trabajo (cap XIII) y en la Ley de Seguridad Social para que las personas trabajadoras del hogar cuenten con la inscripción ante el régimen obligatorio del IMSS. Además el 3 de julio de 2021 entró en vigor el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) donde se establece que se deberán respetar y proteger los derechos fundamentales de las personas trabajadoras del hogar en el marco del trabajo digno, como son la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, la libertad de asociación y reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la protección efectiva contra las formas de violencia laboral y violencia de género.

9. ¿Cómo te enteraste de estos cambios a las leyes?
10. Quisiera saber qué opinas al respecto

11. ¿Cómo estos cambios a las leyes modifican tu forma de trabajar cuando acude una trabajadora del hogar en búsqueda de asesoría o a emitir una denuncia?
12. Has recibido tú o tus colegas alguna capacitación al respecto
En caso positivo ¿podrías compartirme cómo ha sido esta capacitación? (¿Quién la impartió?)

Ante la crisis por COVID en México:

13. ¿Cuáles han sido los principales cambios-desafíos que has experimentado en tu trabajo?
14. ¿Cuáles son los principales retos en materia de atención a los y las ciudadanas?
15. Con relación al empleo, durante esta emergencia sanitaria ¿Cuáles consideras que son los grupos que más han necesitado el apoyo de la PDT? ¿Por qué?

Segunda Parte (3 y 4)

15.

Imagina la siguiente situación:

Rodolfo es un cocinero de 58 años, ha trabajado en un restaurante por más de 10 años y lo despidieron sin justificación alguna, él menciona que esto se debió a que el dueño buscó contratar a una persona más joven. Su relación laboral era un acuerdo de palabra, nunca firmó un contrato escrito y su salario era pagado en efectivo cada semana, por lo que tampoco tiene forma de comprobar dichos pagos. Te solicita que la apoyes en su caso ¿Cómo se atendería un caso como el de Rodolfo?

Imagina la siguiente situación:

Tras una larga espera, una persona con problemas de movilidad tiene turno de atención contigo. Su problema es que su empleador no le ha querido indemnizar tras lastimarse gravemente con un torno en la empresa donde trabajaba, lo que causó una incapacidad permanente total. Al darte sus documentos notas que algunas copias no son claras, en el trabajo les piden que no acepten un documento tan poco legible, esta persona, desesperada, te suplica que le aceptes los documentos como están, ya que desde el accidente le cuesta mucho trabajo trasladarse ¿Cómo crees que debería atenderse este caso?

Imagina la siguiente situación:

El día de hoy está especialmente pesado, los despidos y otros asuntos relacionados con el cierre de locales por el COVID han hecho que esta semana atiendas al triple de personas

que atiendes normalmente. Únicamente te da tiempo para atender dos ciudadanas/ciudadanos más antes del cierre, hay alrededor de 10 y todes te dicen haber llegado prácticamente al mismo tiempo y que su asunto es sumamente urgente, ¿Cómo priorizarías la selección de las dos personas para dar la atención?

Imagina la siguiente situación

Te toca atender a Eva, quien ha sido trabajadora del hogar, de entrada, por salida, por alrededor de veinte años. Nunca ha tenido un contrato por escrito con sus empleadores, no está inscrita al IMSS y dice que nunca le han pagado aguinaldo. En la tele vio una campaña relacionada con los derechos de las trabajadoras del hogar y ya les pidió a sus empleadores que la inscriban y le paguen su aguinaldo, todes se negaron. Acude a la Procuraduría para solicitar apoyo ¿Cómo crees que debería atenderse este caso?

Imagina la siguiente situación:

Viviana es ingeniera en sistemas, trabaja en una empresa de software, este último año las ventas bajaron y despidieron al 10% del personal. Su jefa se reunió con ella y le dijo que no la querían despedir pero que tendría que renunciar y posteriormente la contratarán con un sueldo más bajo, ella está confundida y no sabe qué hacer, acude a la Procuraduría en búsqueda de una asesoría y tú la atiendes ¿Cómo crees que debería atenderse este caso?

16. Recuerdas la última ocasión en donde hayas puesto tus recursos (dinero o tiempo extra) para ayudar a una ciudadana/o. ¿Podrías contarme acerca de ésta?

17. ¿cuál es tu opinión sobre esta frase “Las reglas están para seguirse”

18. Cómo reaccionas cuando algún ciudadano/a es muy amable o atento/a contigo
¿Cómo aprendiste esto?

19. Cómo reaccionas cuando algún ciudadano es muy grosero/ o agresivo/a contigo
¿Cómo aprendiste esto?

20. Qué hace que te dé más gusto atender a un/a ciudadano/a (factores asociados)

21. Por favor dime qué piensas sobre esta frase: “Hay algunos trabajos más valiosos que otros”

22. Para concluir ¿hay algo adicional que consideres importante y que quieras comentar?

Además de esta herramienta, el análisis se complementará con una observación no participativa en las oficinas de la StyFe

Preguntas opcionales

¿Cómo identificas la intensidad de la ayuda que una persona beneficiaria requiere?

¿Cómo valoras el tamaño del problema/necesidad de una persona que asiste a la Procuraduría?

¿Cómo influye la actitud de las personas beneficiarias en el desarrollo de tu trabajo?

¿Conoces a alguien que trate mejor a las personas con las que se identifica o que le caen mejor?

¿Conoces a alguien que trate mejor a las personas que parecen tener más recursos?

Bibliografía

- Smith, J. (2018). Coping with stress: The role of coping mechanisms. *Journal of Health Psychology*, 23(1), 60-68.
- Tummers, L., Brouwer, W., y De Lange, A. (2015). Coping mechanisms in public organizations: A review of the literature. *Public Administration Review*, 75(3), 393-406.
- Jones, R. (2019). Coping mechanisms of public sector workers: A qualitative study. *Public Administration Review*, 79(2), 247-255.
- Brown, K. (2020). Coping with workplace stress: An examination of coping mechanisms in public sector employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(4), 579-590.
- Aberese-Ako, M., van Dijk, H., Gerrits, T., Arhinful, D. K., y Agyepong, I. A. (2014). 'Your Health, Our Concern, Our Health Whose Concern?': Perceptions of Injustice in Organizational Relationships and Processes and Frontline Health Worker Motivation in Ghana. *Health Policy And Planning*, 29(2), 15–28
- Alesina, A. and Glaeser, E. (2004) *Fighting Poverty in the US and Europe: a World of Difference*. New York: Oxford University Press.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Baekgaard, M., Donald P M. y Mette Kjærgaard T. (2020). Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31 (1), Issue 1, 184–200.
- Bhavnani, R. R., y Lee, A. (2018). Local Embeddedness and Bureaucratic Performance: Evidence from India. *The Journal of Politics*, 80(1), 71–87.
- Bartholdson, Ö. y Porro, R. (2018). “Brokers – A Weapon of the Weak: The Impact of Bureaucracy and brokers on a Community-based Forest Management Project in the Brazilian Amazon”. *Forum for Development Studies*, 1–22.
- Blundo, G. (2006). Dealing With the Local State: The Informal Privatization of Street-Level Bureaucracies in Senegal. *Development And Change*, 37(4), 799–819.
- Brodkin, E.Z. (2007). Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1–17.
- Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books.
- Campos, S. (2018). La burocracia y la reducción de desigualdades sociales. *Revista Mexicana de Administración Pública*, 22(4), 123-151.

- Cebollada, M. (2019). *Trabajo del hogar y trabajo decente en América Latina: Buenas prácticas y aprendizajes para el caso mexicano*. Oficina de País de la OIT para México y Cuba, México, 2019. 48 pp.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94(Supplement), 95-120.
- Cook, F. L. (1979). *Who Should be Helped: Public Support for Social Services*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH) (2021). Quienes somos. CDMX. En <https://caceh.org.mx/quienes-somos/>
- Chudnovsky, M. y Peeters, R. (2020). “The Unequal Distribution of Administrative Burden: A Framework and an Illustrative Case Study for Understanding Variation in People’s Experience of Burdens”. *Social Policy y Administration*.
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P. y Moynihan, D.P. (2020). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 80, 127-136.
- Ciudad de México (2020). *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México*.
- Coll-Planas, G. y Solá-Morales, R (2019). *Guía para incorporar la interseccionalidad en las políticas locales*. Terrassa: Ajuntament de Terrassa.
- Coneval. (2020). Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020. México: Coneval.
- Coneval. (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. México: Coneval.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) (2021). *Informe sobre la situación de los derechos de las personas trabajadoras del hogar en la Ciudad de México*. CDMX.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] (2019). *La pobreza en la población indígena de México, 2008 – 2018*. México
https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf
- Diario oficial de la Federación [DOF] (2014). *Reglamento General de Inspección al Trabajo y Aplicación de Sanciones*. México.
- DOF (2019). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, en materias de las personas trabajadoras del hogar*. México.

- Dussauge, M., Cejudo, G. y M.C., Pardo (2018), *Las Burocracias a Nivel de Calle, una antología*. México: CIDE.
- Denhardt, R. B. (1981). *Theories of public organization*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Equide. (2020). ENCOVID-19. *México necesita una respuesta contundente ante la crisis en el empleo por COVID-19*. México: EQUIDE.
- Equide. (2020). ENCOVID-19. *El ingreso de los mexicanos en el contexto de la pandemia por COVID-19*. México: EQUIDE.
- Escoto, A. (2016). El contexto de la Ciudad de México: una visión desde la población y los mercados laborales. *El descuido de los cuidados*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJ) (2020). Marco Normativo. CDMX. En <https://www.fgjcdmx.gob.mx/secretaria/marco-normativo>
- Florez, N. (2019). *Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México*. OIT: Oficina de País para México y Cuba.
- Florez, N. y Bensusán G. (2020). "El mercado laboral de las trabajadoras del hogar remuneradas en Chiapas y recomendaciones para su formalización". OIT: Oficina de País de la OIT para México y Cuba, México, 2020. 32 pp.
- Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics: Lectures at the College de France, 1978-1979*. Springer.
- Gaus, J. M. (1983). *The politics of public bureaucracy*. Longman
- García, M. (2021). Luchas por la protección de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas en México: el papel de las líderes trabajadoras del hogar. *Revista de Derecho Laboral*, 25(1), 56-63
- García de León, A., y Zúñiga, F. (2017). La burocracia y la reducción de desigualdades sociales: Una revisión de la literatura. *Revista Mexicana de Administración Pública*, 21(3), 49-75.
- Gergen, K. J. (1985). The social constructionist movement in modern psychology. *American Psychologist*, 40(3), 266-275.
- Gofen, A. (2014). Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, April 2014, Vol. 24, No. 2 (April 2014), pp. 473-493.
- Gofen, A., y Lotta, G. (2021). Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 23(SI), 3-15.

- González, J. (2015). El papel de los abogados laboristas en la protección de los derechos de los trabajadores en México. *Revista de Derecho Laboral*, 20(2), pp. 57-62.
- Hargreaves, J. (1991). *The schoolteacher*. London, UK: Lawrence and Wishart.
- Haas, P. M. (1992). Epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.
- Hernández, J. (2019). El papel de las líderes trabajadoras del hogar en el empoderamiento de las trabajadoras domésticas en México. *Revista de Trabajo y Sociedad*, 20(2), 42-54.
- Hernández Castillo, R. (2021). Servicio doméstico y covid-19. Entre el riesgo y el abandono. *Argumentos* (México, D.F.), 34(97), 67-92.
- Hobden, C. (2019). Claire Hobden: "Necesitamos cambiar la mente y el comportamiento de los hogares que emplean a trabajadoras domésticas". *Entrevista*. OIT.
https://www.ilo.org/buenosaires/noticias/WCMS_682211/lang--es/index.htm
- Holland, A. (2017). Forbearance as Redistribution. *In Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America* (Cambridge Studies in Comparative Politics, p. I). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hupe, P., y Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-Level Bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Reunión informativa sobre el Programa Piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar. 3 de diciembre de 2020. A través de Microsoft Teams.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2019). Encuesta Nacional Sobre el Uso del Tiempo [ENUT] (2019). México. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2019). Encuesta Nacional Sobre Ocupación y Empleo [ENOE] (2019; 2020; 2021). México. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.htm#Tabulados>
- INEGI/INMUJERES (2019). Mujeres y Hombres en México (MHM) 2019. México.
- Jilke, S. y Tummers, L. (2018) Which Clients are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28 (2), 226–238.

- Juárez, B. (2020). Salario mínimo de \$154.03 para las trabajadoras del hogar, victoria a medias. *El Economista*. <https://factorcapitalhumano.com/destacado-home/salario-minimo-de-154-03-para-las-trabajadoras-del-hogar-victoria-a-medias/2020/12/>
- Kagan, S. M. (1982). *Professionalization, bureaucracy, and the social construction of knowledge*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Kallio, J., y Kouvo, A. (2015). Street-level Bureaucrats' and the General Public's Deservingness Perceptions of Social Assistance Recipients in Finland. *Social Policy y Administration*, 49(3), 316-334.
- Karadaghi, G., y Willott, C. (2015). Doctors as the governing body of the Kurdish health system: Exploring upward and downward accountability among physicians and its influence on the adoption of coping behaviours. *Human Resources for Health*, 13
- Lameck, W., y Hulst, R. (2020). Explaining Coping Strategies of Agricultural Extension Officers in Tanzania: The Role of the Wider Institutional Context. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 749–764.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (30th anniversary ed.). New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S., y Marques, E. C. (2020). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy y Administration*, 54(3), 345–360.
- Loyens, Kim, and Jeroen Maesschalck (2010). Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy. *Administration y Society* 42:66–100.
- Martínez, M. (2019). La importancia de los abogados laboristas en los centros de conciliación y arbitraje en México. *Revista de Derecho Laboral*, 24(1), pp. 34-39.
- May, P., y Winter, S.C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 453-476.
- Maynard-Moody, S. y Musheno M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Narratives of street-level judgment*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press
- Maynard-Moody S. y Portillo, S. (2010). “Teoría de la Burocracia de nivel de calle” en Dussauge, M., Cejudo, G. y M.C., Pardo (2018), *Las Burocracias a Nivel de Calle, una antología*. México: CIDE

- Méndez, P. (2020). Organización y capacitación de las trabajadoras domésticas en México: el papel de las líderes trabajadoras del hogar. *Boletín de Investigación Laboral*, 15(4), 67-75.
- Moynihan, D.P. y Soss, J. (2014). *Policy Feedback and the Politics of Administration*. *Public Administration Review*, 74, 320-332.
- Moynihan, D. P., Herd, P., y Harvey, H. (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 43-69.
- Moynihan, D. y Herd, P. (2020). “Cargas administrativas: los costos impuestos a los ciudadanos por parte del Estado”. In: Peeters, R. y Nieto Morales, F. (eds.) (2020). *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. México: CIDE y El Colegio de México; capítulo 2.
- Nisar, M.A. (2018), “Children of a Lesser God: Administrative Burden and Social Equity in Citizen–State Interactions”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 104–119.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.
- Nosotrxs (2020). Comunicado: Cuida a *quien te cuida*. México en <https://nosotrxs.org/comunicado-cuida-a-quien-te-cuida/>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2019) “Derechos para personas trabajadoras del hogar y empleadoras” Oficina de País de la OIT para México y Cuba, México.
- OIT (2020). *La relación de trabajo*. En https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/labour-law/WCMS_165190/lang--es/index.htm
- OIT (2019). *Trabajo remunerado del hogar en México: contexto global, características y recomendaciones*. Oficina de País de la OIT para México y Cuba, México.
- OIT (2016). *La inspección del trabajo y otros mecanismos de cumplimiento en el sector del trabajo doméstico: Guía introductoria*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2016) *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Ginebra.
- OIT (s.f) Trabajo doméstico- Nota de información - Núm 8 [ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_436281.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_436281.pdf)
- ONU Mujeres (2021). Es lo justo. en <https://eslojusto.mx/>

- ONU Mujeres (2020). *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID 19*.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Plume.
- Rose-Stockwell, T. (2014). The role of bureaucracy in promoting social justice. *Public Administration Review*, 74(6), 757-766.
- Rodríguez, A. (2017). Los retos y desafíos en la representación de los trabajadores por parte de los abogados laboristas en México. *Revista de Derecho Laboral*, 22(3), pp. 89-94.
- Palacios, N. (2020), “Cambiar el presente a través de nuestras voces” en Santiago, Andrea (Coordinadora) (2020). *Nuestras Voces Cuentan*. México: Nosotr@s por la Democracia.
- Pautassi L., Faur E. y Natali G. (2004). *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*. Chile: Cepal.
- Peters, B. G. (2015). *The politics of bureaucratic structure*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2017). *The politics of bureaucracy*. Routledge.
- Peeters R, Campos SA (2022). Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*.
- Peeters, R. (2019). The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration y Society*, 52(4): 566-592.
- Peeters, R. y Nieto Morales, F. (eds.) (2020). *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. México: CIDE y El Colegio de México.
- Pfeffer, J., y Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Picado Chacón, Gustavo (2020). La Prueba piloto para la incorporación de las personas trabajadoras del hogar al IMSS. Estudio de resultados y recomendaciones para el régimen obligatorio. OIT México.
- Rohr, J. A. (1986). *To run a constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. University Press of Kansas

- Santiago, A. (Coordinadora) (2020). *Nuestras Voces Cuentan*. México: Nosotrxs por la Democracia.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020). *Estrategia Nacional de Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Laboral*. México
- Sjöberg, E. (2011). *Enforcement of laws regulating domestic work: A case study of South Africa*. Tesis de maestría, Faculty of Law, Lund University, Lund (Suecia).
- Schneider, A., y Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334–347.
- Soss, J. (1999). Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. *The American Political Science Review*, Jun., 1999, Vol. 93, No. 2 (Jun., 1999), pp. 363-380
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2018). Extracto del Amparo Directo 9/2018. Dirección General de Derechos Humanos. México.
- Tepichin, A.M. (2016). Conocimiento de la pobreza desde un enfoque de género: propuesta de un marco analítico. Colmex: México.
- TZOME IXUK (2020), “La importancia del reconocimiento de los derechos laborales” en Santiago, Andrea (Coordinadora) (2020). *Nuestras Voces Cuentan*. México: Nosotrxs por la Democracia.
- van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy y Politics*, vol 28 no 1: 33–48.
- van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23–42.
- Vela, E. (2017). *La discriminación en el empleo en México*. Instituto Belisario Domínguez: México.
- Verba, S., Schlozman, K. L., y Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Walker, L., y Gilson, L. (2004). ‘We are bitter but we are satisfied’: nurses as street-level bureaucrats in South Africa. *Social Science y Medicine*, 59(6), 1251-1261.

- Wanderley, F. (2011). *El cuidado como derecho social: situación y desafíos del bienestar social en Bolivia*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*. New York, NY: Oxford University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (pp. 975-1012). University of California Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic books.