

► Nota informativa sectorial de la OIT

Fecha: 8 de abril de 2020

COVID-19 y los servicios públicos de urgencia

La pandemia de coronavirus, también conocida como SARS-CoV-2 o COVID-19¹, no tiene precedentes en la memoria reciente, ya que su transmisión es más rápida y ha llegado a más países que los brotes del SARS o el Ébola.

Cada país tiene la responsabilidad, ante todo, de atender a las víctimas de los desastres y emergencias que se produzcan en su territorio². Los gobiernos asignan las responsabilidades necesarias para responder a las emergencias a diversas entidades, como los organismos de la administración central, las empresas estatales, las administraciones locales y, según proceda, otras organizaciones públicas o privadas. Los servicios públicos de urgencia (SPU) desempeñan un papel importante en la protección de la población contra el coronavirus y permiten que la economía reanude sus actividades lo antes posible, pero para ello es necesario que estén adecuadamente protegidos contra los riesgos inherentes y participen en la elaboración de medidas de prevención y en el diseño de los trabajos.

En esta nota informativa, se abordan las cuestiones relativas a los trabajadores del sector público que desempeñan funciones de primera línea para hacer frente a la crisis de COVID-19 en nombre del Estado, a menudo descritos en los estatutos como servicios esenciales. En la nota se examina su papel en la gestión de la crisis, las medidas que los gobiernos han adoptado para apoyar su labor y los principios y herramientas de la OIT, incluidas las normas internacionales del trabajo, que los protegen.

Según se define en el párrafo 10 de las Directrices de la OIT sobre el trabajo decente en los servicios públicos de urgencia (2018), estos servicios “incluyen



© Yakov Fedorov

Es esencial proporcionar equipo de protección personal a todos los trabajadores que participan en la respuesta a las pandemias

la policía, los bomberos, los servicios médicos de urgencia, los servicios de búsqueda, salvamento y evacuación, y otros cuerpos a los que se suele acudir en situaciones de emergencia, como los servicios de salud y servicios sociales, las fuerzas armadas, los servicios de seguridad y vigilancia, las unidades de artificieros, las administraciones locales, los servicios fúnebres y de levantamiento de cadáveres, las medidas inmediatas que son decisivas para el salvamento y la estabilización, los servicios encargados de restablecer el suministro de agua y electricidad, y las profesiones conexas, como los trabajadores sociales, en función de las necesidades y del contexto nacional.”³ Algunos de estos trabajadores solo prestan servicios de urgencia cuando surge la necesidad, como en la situación actual.

1 Las fuentes citadas en este documento no designan del mismo modo el virus y la enfermedad. La OMS ha publicado una nota para uniformizar el uso. El material publicado antes de que el virus recibiera su nombre oficial no se actualizará a menos que sea necesario para evitar confusiones. Véase OMS: “Los nombres de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y del virus que la causa” ([SRAS-Cov-2](#))

2 Naciones Unidas (1991). Resolución 46/182 de la Asamblea General, Anexo, párr. 4 (A/RES/46/182).

3 OIT (2018). Directrices sobre el trabajo decente en los servicios públicos de emergencia, párr. 10, Ginebra.

► 1. El impacto del COVID-19

En el contexto de la actual pandemia, el papel de los trabajadores de los servicios públicos de urgencia (SPU) se enmarca en las medidas que los Estados miembros han adoptado para hacer frente a la rápida propagación de COVID-19, entre otras:

- Ordenar el cierre de empresas; solicitar a la población que permanezca en sus casas y mantenga el distanciamiento social cuando utilice los servicios esenciales; colocar barreras físicas para hacer cumplir los requisitos de distanciamiento social en las oficinas gubernamentales; y poner desinfectantes para las manos a disposición de los empleados públicos y los clientes.
- Cerrar los servicios no esenciales, postergar la mayoría de los movimientos de personal, ordenar a la mayoría de los empleados públicos que trabajen desde sus casas, utilizando la tecnología disponible, e informar al público de que los servicios gubernamentales no se ofrecerán en persona, sino por teléfono y en línea.

Por lo general, los gobiernos se han preparado para tales situaciones de emergencia desde hace varios años, pero la situación actual hace necesario utilizar todos los instrumentos de “gobierno electrónico” disponibles a la vez. Las medidas adoptadas plantean varios desafíos a los trabajadores del servicio público de salud:

- En su calidad de proveedores de primera línea de los servicios públicos y de los SPU, los trabajadores están obligados a entrar en estrecho contacto físico con los portadores del virus, por lo que están expuestos a un alto riesgo de infección. Por ejemplo, a veces se exige a los agentes de policía que impongan físicamente restricciones de movimiento, muchas de las cuales no tienen precedentes y pueden tener que enfrentarse a los miembros del público que se resisten, con el riesgo de que se produzcan enfrentamientos violentos.
- Del mismo modo, los equipos de emergencia pueden estar expuestos a la contaminación por materiales peligrosos, especialmente en vista de la escasez de equipo de protección personal (EPP) en muchos países y la actual ausencia de profilaxis contra el virus.

- Como indica la Enciclopedia de Seguridad y Salud Ocupacional de la OIT, “[a] diferencia del público en general, el trabajador que ejerce alguna de estas profesiones no puede pasar de largo ni abandonar el lugar.”⁴
- Tras la crisis financiera de 2008-2009, los gobiernos adoptaron severas medidas de reducción de empleo y financiación que afectaron a los SPU, y la crisis actual ha puesto de manifiesto los efectos negativos de esas medidas en la preparación para emergencias.⁵
- Cuando proporcionan asistencia a los pacientes y sus familias, los SPU deben observar estrictos protocolos que requieren acciones para aislarlos del contagio.
- El equipo que estos trabajadores necesitan para desempeñar sus funciones es complejo, caro y su producción requiere mucho tiempo, lo que dificulta su adquisición para algunos gobiernos, y puede llevar tiempo llegar a los trabajadores si se encargó tras el inicio de la crisis.
- Los trabajadores de los SPU también pueden ser víctimas del virus y, por consiguiente, de discriminación, por ejemplo excluyéndoles del acceso a otros servicios esenciales.
- También existe un alto riesgo de problemas de salud mental, incluidas las enfermedades psicógenas, en los servicios de emergencia y de seguridad.

4 OIT (2011). Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo, Cap. 95.2, “[Servicios de seguridad y de emergencia](#)”, Guidotti, T.L.

5 Véase, por ejemplo, McCann, L., Wankhade, P., y Murphy, P. (2019). “Conclusion: Understanding emergency services in austerity conditions”, en *Critical perspectives on the management and organization of emergency services*, Routledge, Nueva York.

► 2. Respuestas de los mandantes y de los interlocutores sociales

Los Estados Miembros han anunciado varias medidas sobre permisos, cuidado de los niños y apoyo financiero para permitir a los trabajadores de los SPU llevar a cabo sus trabajos. Muchos miembros de la Unión Europea (UE), los Estados Unidos y otros países, como Fiyi⁶, Nigeria, Panamá⁷ e Indonesia⁸ y algunos gobiernos regionales de Australia y Canadá, han aumentado considerablemente los presupuestos de los servicios de salud.

Por ejemplo, la Unión Europea ha suspendido los límites del gasto deficitario y ha creado una Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus de 37.000 millones de euros. En América Latina y África, la respuesta ha sido muy variada: en algunos países se han creado fondos COVID específicos mediante la reducción de los salarios de los funcionarios públicos mejor remunerados (por ejemplo, en Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay)⁹, mientras otros gobiernos han adoptado medidas de prevención para evitar la necesidad de aumentar los gastos de salud. Los gobiernos locales se encuentran en una posición más difícil debido a sus fuentes de ingresos limitadas y más vulnerables, y a su falta de recurso a los bancos centrales.

En algunos países se han adoptado las siguientes medidas relacionadas con el trabajo, que afectan a los trabajadores de los servicios públicos de urgencia:

► Órdenes de quedarse en casa

- Exigir a los trabajadores que hayan visitado países de alto riesgo, que muestren síntomas o que hayan sido certificados como enfermos con COVID-19, así como a los que hayan estado en estrecho contacto con ellos, que tomen un permiso excepcional de

14 días y permanezcan en sus casas (provincia de Córdoba, Argentina)¹⁰.

- Exigir a todos los trabajadores mayores de 60 o 68 años de edad, o en condiciones de salud vulnerables, que permanezcan en sus casas, a veces incluyendo a las mujeres embarazadas (República Dominicana, gobiernos locales y regionales de México)¹¹.

► Medidas relacionadas con el trabajo

- Se han intensificado los esfuerzos por digitalizar los servicios para aumentar la capacidad de respuesta.
- Aumentos de personal temporal¹² y la transferencia de empleados públicos no esenciales a los departamentos de SPU, voluntaria u obligatoriamente (Australia, Irlanda)¹³.
- La recontractación de trabajadores jubilados sin reducir sus pensiones (Noruega).
- La prohibición de despedir a los empleados públicos durante la emergencia, salvo en caso de violación de las normas de emergencia (República Dominicana).
- Brindar servicios de guardería gratuitos mientras dure la crisis (trabajadores de la salud pública en Francia; trabajadores de los servicios esenciales en Bélgica y el Reino Unido).
- Mantener las escuelas abiertas para los niños de primer a tercer grado de los trabajadores de los SPU (Italia).

6 Narajan, V. (2020). "COVID-19 Response Budget: Health and COVID-19 Response", fijivillage, 26 de marzo.

7 El capital financiero.com (2020). "Presupuesto 2020 se reorientará para atender emergencia sanitaria causada por el COVID-19", 30 de marzo.

8 Bisara, D. (2020). "Indonesia Drops 3% Budget Deficit Cap for \$25b Covid-19 Stimulus", Jakarta Globe, 31 de marzo

9 Oficina de la Presidencia de Costa Rica, "Gobierno propone presupuesto extraordinario para ayudar a 375 mil familias afectadas económicamente por COVID-19", 27 de marzo; Hondunews (2020). "A reducción sueldos de funcionarios públicos", 26 de marzo; Presidencia de la República del Paraguay (2020). "Ejecutivo anuncia reducción de salarios públicos y reforma estructural del Estado", 30 de marzo; Presidencia de Uruguay (2020). "Medidas del Gobierno para atender la emergencia sanitaria por coronavirus (COVID-19)", 24 de marzo.

10 Provincia de Córdoba, Argentina, Resolución N° 83/2020 del Protocolo de Registro del Secretario General.

11 Oficina de la Presidencia de la República Dominicana (2020). "Danilo Medina solicitará declaratoria emergencia nacional, dispone cierre fronteras y suspensión docencia y concentraciones de toda índole", video, 17 de marzo; Gobierno de la Ciudad de México (2020). "Acuerdo para prevenir COVID-19 en servidores públicos," 20 de marzo; Expansión Política (2020). "Estados optan por cerrar negocios y otras medidas contra el COVID-19," 23 de marzo.

12 Jenkins, S. (2020). "Services Australia to receive extra 5000 workers", The Mandarin, 23 de marzo

13 Miley, I. (2020). "Public servants to be temporarily redeployed to support Covid-19 efforts", RTE, 18 de marzo.

► **Permisos**

- Considerar a COVID-19 como un accidente de trabajo con fines de permisos (España ¹⁴). Permitir a los organismos conceder permisos por razones climáticas y de seguridad a los empleados que no pueden acceder a sus oficinas, pero no pueden teletrabajar (Estados Unidos).
- Permitir que los empleadores públicos modifiquen los horarios de vacaciones y de trabajo (Francia, propuesta de modificación del estatuto de la función pública).

► **Medidas financieras**

- Adelantar el pago de salarios a todos los trabajadores del gobierno (República Dominicana, Honduras).
- Otorgar incentivos en efectivo a los trabajadores de urgencias (Puerto Rico, República Dominicana, Singapur).
- Otorgar una paga por riesgo a los empleados de primera línea que tienen un contacto inevitable con personas sin hogar o que corren el riesgo de perderlo (Estados Unidos) ¹⁵.

Estas medidas se han tomado en diferentes momentos y a diferentes niveles ¹⁶. Se teme que la pandemia pueda volver a ocurrir después de una pausa temporal, y que la eficacia de estas medidas sea puesta a prueba.

Se pueden identificar varias deficiencias en las respuestas de política en relación con los SPU y otros trabajadores de primera línea:

- Muchos gobiernos carecen de los recursos necesarios, como el PPE, para proteger a sus trabajadores de la infección en el lugar de trabajo.
- En algunos países, los servicios públicos de salud han aumentado el número de voluntarios, trabajadores con contrato y a tiempo parcial, que tienen menos probabilidades de recibir un permiso de enfermedad remunerado y, por lo tanto, son vulnerables a la pérdida de ingresos y/o se ven obligados a trabajar mientras están enfermos.
- En otros países, los empleados públicos figuran entre los trabajadores peor pagados y/o no reciben sus salarios durante varios meses seguidos, lo que los hace más vulnerables a las crisis ¹⁷.

- Los trabajadores voluntarios de los SPU generan poco o ningún ingreso del servicio público.

Seguridad y salud en el trabajo

En vista de los riesgos inherentes descritos anteriormente, los trabajadores de los SPU requieren entornos de trabajo seguros y saludables. Las claves para ello son la adopción de medidas coherentes para la preparación ante emergencias y la prevención de desastres, el acceso a toda la gama de protección social y una supervisión exhaustiva de los riesgos. En las Directrices de la OIT sobre el trabajo decente en los servicios públicos de urgencia se recomienda que “[l]os gobiernos y los empleadores de los SPU deberían proporcionar suficientes recursos humanos y financieros para prevenir e identificar eficazmente los riesgos laborales e implementar los instrumentos y guías preparados por la OIT, otros organismos de las Naciones Unidas y los órganos regionales”. Además, los trabajadores de los SPU tienen el deber de cumplir con las medidas de seguridad y salud prescritas que se han adoptado de conformidad con el artículo 19 del [Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 \(núm. 155\)](#).

Aunque los trabajadores de los SPU asumen riesgos como parte de sus deberes, nunca deben ser forzados a tomar riesgos excesivos. Los trabajadores de los SPU deben tener derecho a retirarse de situaciones que impliquen un peligro inminente y grave para la vida o la salud sin temor a represalias.

Los esfuerzos para mejorar la seguridad y la salud de los trabajadores (SST) de los SPU pueden incluir:

- Diseñar y aplicar medidas de SST que se ajusten a las funciones particulares de los trabajadores y los empleadores de los SPU, lo que se puede lograr mediante la participación de ambos grupos en el diálogo social;
- Mejorar el sistema jurídico y el régimen administrativo de seguridad;
- Capacitar a los responsables de la supervisión e inspección de la seguridad y la salud;
- Proporcionar formación en SST antes de que los trabajadores de SPU entren en servicio y continuamente después de su reclutamiento;

14 Real Decreto Legislativo Nº 6/2020, de 10 de marzo de 2020, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes de carácter económico y de protección de la salud pública. (España).

15 Ley de ayuda, socorro y seguridad económica contra el Coronavirus, H. R. 748. El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos define la “paga por riesgo” como “una remuneración adicional por realizar tareas peligrosas o trabajos que entrañen dificultades físicas”.

16 Por ejemplo, el 23 de marzo el gobierno del Estado de Lagos ordenó a los funcionarios públicos de nivel medio y bajo que permanecieran en sus casas durante dos semanas, aunque la medida solo cubre 70% de éstos. BBC (2020). “Bloqueo de Coronavirus: Lagos ordena a los funcionarios subalternos y de nivel medio que se queden en casa por el bien de la pandemia del Covid-19”, News Pidgin, 22 de marzo.

17 Por ejemplo, en 2019 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT formuló observaciones y/o solicitudes directas en relación con los atrasos en el pago de salarios en el sector público en relación con Benín, el Camerún, las Comoras, Costa de Marfil, el Gabón, Guatemala, Libia, Malí, Mauritania, la República de Moldova, Polonia, Tayikistán, Uganda y Zambia.

- Lanzar campañas especiales para sensibilizar sobre la seguridad y la salud y sobre la aplicación de la ley;
- Permitir a los inspectores de trabajo supervisar la SST y crear mecanismos para la coordinación de datos con los planes nacionales de seguro de accidentes de trabajo.

En consulta con los trabajadores y sus representantes, los empleadores de los SPU deberían establecer sistemas de gestión de la SST para identificar los peligros y evaluar los riesgos para la SST, de conformidad con las Directrices de la OIT relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001. Deberían aplicarse las siguientes medidas de control en orden de prioridad:

- eliminar los riesgos de contagio;
- controlar las fuentes de contagio en su origen mediante controles técnicos o medidas organizativas;
- reducir al mínimo los riesgos de contagio mediante sistemas de trabajo seguros que incluyan medidas de control administrativo; y
- si esos riesgos no pueden controlarse con medidas colectivas, proporcionar equipo de protección personal adecuado, incluida la ropa, sin costo alguno para el trabajador, y aplicar medidas para garantizar su uso y mantenimiento.

Las directrices también piden políticas nacionales coherentes sobre la seguridad y la salud de los trabajadores de los SPU, supervisando:

- la localización, la mitigación, la prevención y la limitación de los riesgos laborales;
- los efectos de las medidas adoptadas y si se ha reducido el riesgo de contagio;
- la forma en que se garantiza en la práctica la comunicación y la cooperación a todos los niveles apropiados; y
- la disponibilidad de grupos especializados de inspectores laborales para supervisar el trabajo de los SPU.

Diálogo social

La mayoría de las medidas han sido impuestas unilateralmente por los gobiernos, presuntamente con carácter temporal, y los gobiernos y los sindicatos del sector público se han reunido en varios gobiernos centrales y locales para examinar las disposiciones para proteger al personal.

A nivel de la Unión Europea, el Comité de diálogo social para las administraciones de los gobiernos centrales firmó un acuerdo en 2015 que estableció un marco general de información y consulta a los funcionarios y a los empleados públicos de las administraciones dependientes de un

gobierno central, en cuestiones de interés directo para ellos. Aunque la Comisión Europea decidió no adoptar una Directiva para aplicar el acuerdo, indicó que se le daría efecto a nivel nacional. Los interlocutores sociales han alentado a los Estados miembros de la Unión Europea a que inviertan “para reforzar el personal, el equipo y los medios de los servicios nacionales de salud, los sistemas de protección social y otros servicios de interés general”¹⁸.

Muchos convenios colectivos de la administración pública incluyen cláusulas sobre acuerdos de permiso prolongado y equipo de protección personal para el trabajo ordinario, pero algunos gobiernos han llegado a acuerdos con organizaciones de empleados públicos para añadir medidas relacionadas con COVID:

- En España, se han celebrado varios acuerdos sectoriales para proteger a los trabajadores de los SPU durante la crisis de COVID-19 y se están negociando acuerdos regionales.
- En Italia y España, los gobiernos y los sindicatos de trabajadores públicos han negociado protocolos que establecen medidas de protección en el lugar de trabajo¹⁹.
- En Noruega, las partes han concertado un acuerdo sobre el tiempo de trabajo que abarca los sectores municipal y sanitario, el cual permite a los empleadores ampliar el marco de las horas extraordinarias.
- Los interlocutores sociales también han celebrado acuerdos en Dinamarca que permiten que algunos empleados sean trasladados a un trabajo diferente.
- En varios países, los ministros responsables de la administración pública se han reunido con los sindicatos del sector público para intercambiar opiniones.

Algunas organizaciones de empleados públicos han exigido medidas urgentes para complementar los acuerdos existentes. En Sudáfrica, donde los organismos gubernamentales no cerraron hasta el 24 de marzo, los sindicatos han exigido que se inicien consultas y han abandonado los planes de hacer una huelga contra la exigencia del Gobierno de renegociar los aumentos salariales acordados en 2018. En Canadá, varios sindicatos que abarcan a funcionarios públicos federales han pedido a la Junta del Tesoro que aclare las definiciones de los términos “servicios críticos” y “personal crítico”²⁰. En Italia, se han convocado varias huelgas para exigir más protección de la seguridad. La Internacional de Servicios Públicos (ISP) ha lanzado una campaña mundial en su plataforma PeopleOverProfit, “Trabajadores seguros salvan vidas”, exigiendo:

¹⁸ Declaración conjunta de los interlocutores sociales europeos CES, BusinessEurope, CEEP, SMEUnited sobre la emergencia de COVID-19, 16 de marzo de 2020.

¹⁹ Pardo, J. (2020) “Gobierno y sindicatos fijan un protocolo para la prevención de riesgos laborales frente al Covid-19”, El Plural, 3 March; Italy, Ministry of Health (2020). “Covid-19, siglato il Protocollo per la sicurezza nelle aziende” 14 de marzo.

²⁰ Instituto Profesional de la Administración Pública de Canadá, página web.

El Sindicato Europeo de Servicios Públicos (EPSU) informa que los sindicatos de varios países europeos han pedido a sus respectivos gobiernos que proporcionen equipos de protección y disposiciones de permisos flexibles, no solo para los trabajadores sanitarios sino también para los que se dedican a la atención social, residencial y domiciliaria ²¹. También ha pedido que se dé prioridad a la salud y la seguridad del personal penitenciario y de los reclusos mediante el suministro de EPPs, la continuidad de los salarios del personal penitenciario, incluida la paga por enfermedad, y el diálogo periódico entre los sindicatos y las autoridades penitenciarias y sanitarias. En Australia, las organizaciones de servicios públicos han pedido al Gobierno que proporcione protección a sus 23.000 trabajadores por contrata si se ven afectados ²².

► 3. Herramientas y respuestas de la OIT

En casos de pandemias, sigue siendo clave el buen intercambio de información sobre las condiciones actuales, que cambian constantemente. El Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), proporciona orientación sobre los mecanismos respectivos. Los Estados Miembros deben abordar muchas de las cuestiones que se plantean a través del diálogo social, que consiste no solo en el intercambio de información, sino también en la consulta sobre las medidas que deben adoptarse y la negociación de las repercusiones de cualquier medida relativa a las condiciones de trabajo. El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre los factores ambientales en el lugar de trabajo (2001) responsabiliza a los empleadores de la seguridad y la salud de los trabajadores y pide la participación de los trabajadores en las decisiones relativas a la SST. La tecnología de la información puede facilitar los medios para abordar las preocupaciones en materia de salud, así como el diálogo social.

El lavado de manos es un medio importante para prevenir el contagio. El Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161); la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), y la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115), proporcionan la orientación pertinente. El manual de autoformación sobre el acceso al agua y el saneamiento en el lugar de trabajo, titulado WASH@Work (2016), también ofrece

asesoramiento y listas de verificación para aplicar los principios y la metodología de la OIT en materia de SST aplicados a las necesidades específicas de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene en el lugar de trabajo.

Además de las medidas de SST, las Directrices de la OIT sobre el trabajo decente en los SPU exhortan al diálogo social, la formación y la coordinación entre los servicios, y abarcan la amplia gama de trabajadores de los SPU ²³.

Las normas internacionales del trabajo y otros principios y herramientas de la OIT pertinentes para los trabajadores de los SPU pueden ayudar a los mandantes y a otros organismos de las Naciones Unidas a configurar una política integrada y holística en apoyo de los servicios críticos para combatir la pandemia. Estas normas y principios de la OIT ponen de relieve la necesidad de que los gobiernos reconozcan el papel que desempeñan las organizaciones de empleados públicos en un contexto de desastre y las formas en que éstos pueden participar eficazmente en la gestión de desastres y las respuestas a emergencias, situando el diálogo social en el centro de la respuesta a la crisis.

²¹ EPSU (2020). "[The safety and staffing challenges facing health and social services](#)", 19 de marzo.

²² Jenkins, "Services Australia to receive extra 5000 workers".

²³ V. Narajan, "[COVID-19 Response Budget: Health and COVID-19 Response](#)".

Contactos

Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Departamento de Políticas Sectoriales
E: covidresponsesector@ilo.org