

Reunión paritaria sobre los servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución

Ginebra
27-31 de enero de 2003

Directrices sobre el diálogo social en los servicios públicos de urgencia en un medio en constante evolución

La Reunión paritaria sobre los servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución,

Congregada en Ginebra del 27 al 31 de enero de 2003,

Adopta, el treinta y uno de enero de 2003, las siguientes directrices¹:

Consideraciones generales

- A. La evolución del entorno socioeconómico, así como el relativo a la seguridad, exige una expansión de los servicios públicos de urgencia (SPU)². Se deberá dotar a tales servicios de una financiación adecuada de modo que unos trabajadores con buena formación y con recursos apropiados suministren servicios de calidad que sean eficaces, respondan a las necesidades de los diferentes sectores de la comunidad y se rijan por estrictas normas de comportamiento ético por parte de quienes los prestan. En tiempos de incertidumbre como los actuales, debería reconocerse el papel crucial que desempeñan los trabajadores de primera línea de los SPU que deben hacer frente a las amenazas tanto a la vida como a los bienes.
- B. A estos efectos, todos los trabajadores de los SPU deberían ejercer efectivamente sus derechos fundamentales en el trabajo, de conformidad con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT, 1998), a fin de obtener buenas condiciones de trabajo que contribuyan a garantizar la concepción y prestación de servicios de calidad.
- C. Allí donde no existan, se deberán establecer mecanismos de diálogo social basados en la citada Declaración entre los empleadores y los trabajadores de los SPU. Tales

¹ Dado que el Consejo de Administración de la OIT no ha examinado aún estas directrices de conformidad con los procedimientos establecidos, aun no se pueden considerar como definitivas.

² Los servicios públicos de urgencia incluyen los cuerpos de policía y de bomberos, y personal de urgencia, entre otros, médicos, enfermeras y personal paramédico cuya presencia se solicita en una emergencia. A los efectos de las presentes directrices, se excluye el personal militar.

mecanismos son determinantes para dar voz a quienes son capaces de definir condiciones que aumenten la eficacia de tales servicios.

1. Empleo y desarrollo de los recursos humanos

Niveles de empleo

- 1.1. Las decisiones destinadas a ampliar los servicios con vistas a mejorar su eficacia deberían buscar un equilibrio entre:
 - 1.1.1. la utilización de nuevas tecnologías;
 - 1.1.2. unos niveles de dotación de personal acordes con un trabajo decente y una vida laboral de calidad;
 - 1.1.3. la naturaleza y el alcance de las necesidades futuras;
 - 1.1.4. planificación para hacer frente a imprevistos;
 - 1.1.5. las asignaciones presupuestarias y el uso de los fondos.
- 1.2. Las inversiones en los SPU deberían por tanto planificarse evitando comprimir el empleo que a la larga menoscaba el servicio y, donde sea necesario, incrementar la dotación de personal a fin de aumentar el índice y la calidad de las intervenciones.

Heterogeneidad del colectivo de trabajo

- 1.3. La necesidad de conseguir una mayor heterogeneidad étnica o de otro tipo y una participación más equilibrada de hombres y mujeres en el colectivo de trabajo de los SPU exige redoblar esfuerzos para eliminar los prejuicios y la discriminación en estos servicios, de conformidad con el principio de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, plasmado en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- 1.4. Para fomentar esa heterogeneidad, los empleadores en los SPU en colaboración con los trabajadores y sus organizaciones, mediante el diálogo social deberían formular y aplicar una política al respecto. Las herramientas de planificación y de gestión de tal política deberían abarcar lo que sigue:
 - 1.4.1. información documentada y actualizada sobre la evolución cronológica de la composición del colectivo de trabajo en el servicio de que se trate, desglosada por edad, sexo y grupo étnico;
 - 1.4.2. establecimiento de criterios de contratación objetivos;
 - 1.4.3. un sistema objetivo de evaluación de resultados.
- 1.5. A fin de aumentar y/o mantener la heterogeneidad del colectivo de trabajo, la planificación de los recursos humanos ha de contemplar una campaña activa para reclutar y retener a los jóvenes, las mujeres y los miembros de minorías étnicas cualificadas e interesados en integrar los SPU. También convendría garantizar cambios en la actitud de los encargados de contratar personal cuando tal actitud suponga una barrera para lograr los objetivos.
- 1.6. Las medidas para facilitar el logro de objetivos en materia de contratación y retención de personal deberían incluir:

-
- 1.6.1. una legislación o reglamentación que prevea la licencia por maternidad y la reincorporación ulterior a la actividad profesional;
 - 1.6.2. políticas que propicien un equilibrio entre vida laboral y vida familiar, tales como un mayor acceso a guarderías y salas-cuna;
 - 1.6.3. análisis de los obstáculos que impiden avanzar en la carrera profesional y medidas correctoras;
 - 1.6.4. oportunidades de formación inicial y permanente vinculadas a un plan de carrera;
 - 1.6.5. estudio y suministro de equipo de protección personal apropiado, así como su utilización efectiva;
 - 1.6.6. medidas que aseguren un entorno laboral libre de acoso, junto con una formación y sensibilización de todo el personal sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres y grupos étnicos;
 - 1.6.7. una política de presentación de quejas, equitativa e imparcial, para todo el personal.
- 1.7. El diálogo social debería constituir un medio eficaz para consolidar un compromiso en pro de una mayor heterogeneidad del colectivo de trabajo en los SPU en lo que se refiere a edad, sexo y grupo étnico que refleje mejor la composición de la comunidad.
 - 1.8. Para aplicar con eficiencia las nuevas directrices en aras de un servicio basado en la comunidad y por cuestiones de orden público, debería formularse una política de comunicaciones que fomente el intercambio de información, cimiente la confianza y la creación de asociaciones entre los SPU, en particular la policía. Ello debería lograrse principalmente mediante una mayor representación de las diferentes etnias.

Formación

- 1.9. A fin de mejorar los servicios y el entorno de trabajo, la formación y capacitación del personal debería considerarse la piedra angular de una mejor calidad del trabajo y de la prestación de servicios, previendo para ello la debida financiación. Los programas de formación deberían responder a la especialización creciente del trabajo en los SPU dotando al personal de la capacitación y las cualificaciones necesarias para cumplir sus obligaciones y mantener un alto nivel de profesionalismo en un entorno laboral que cambia rápida y constantemente. Los trabajadores del sector deberían tener el derecho y el deber de participar en la elaboración de programas de formación que garanticen la adquisición de las cualificaciones que les permitan prestar servicios de calidad.

2. Condiciones de trabajo

- 2.1. Para impedir que la labor de los trabajadores de los SPU se subestime al tiempo que se garantizan la productividad y la prestación de servicios de calidad, es preciso que empleadores y trabajadores consideren una política que permita crear un clima de verdadero diálogo social sobre mejores condiciones de trabajo, niveles y estructuras de remuneración apropiadas previendo para ello mecanismos adecuados. Los salarios y otras condiciones de empleo deberían considerarse componentes esenciales de las políticas de desarrollo de los recursos humanos destinadas a contratar, formar y retener trabajadores cualificados y experimentados.

-
- 2.2. A raíz de sus responsabilidades y volumen de trabajo crecientes, en todo el proceso de diálogo social se debería reconocer plenamente a los representantes de los trabajadores² de los SPU cuando se determine la organización del horario de trabajo. Teniendo presente las diferencias entre esos trabajadores y los de otros sectores — en términos de responsabilidad, exigencias del servicio y, por ende, de la organización de su trabajo — la función social que les es propia no debería utilizarse para negarles el derecho a entablar un verdadero diálogo social sobre estas cuestiones. A la larga, tal proceder menoscabaría los objetivos de rapidez y calidad del servicio.
 - 2.3. A la hora de establecer las condiciones de trabajo de los SPU se deberían tener en cuenta las demandas y necesidades de las distintas autoridades locales y nacionales. Por consiguiente, los términos y condiciones de empleo deberían determinarse mediante negociación colectiva o su equivalente funcional al nivel apropiado, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales. En el caso de la policía, el ámbito de aplicación de los citados mecanismos debería estipularse en la legislación o la reglamentación nacionales.
 - 2.4. Los trabajadores de los SPU de los países en desarrollo deberían tener derecho a un salario mínimo garantizado, *de jure* y *de facto*, para llevar una vida decorosa. Dicho salario debería representar un nivel de remuneración que satisfaga las necesidades de los trabajadores en cuanto a condiciones de vida, salud y educación adecuadas, para sí y para su familia. Un salario mínimo efectivo podría evitar tener un segundo trabajo para complementar su ingreso, lo que supone un riesgo adicional debido al cansancio y, a la vez, conlleva un riesgo para la salud y la seguridad del público en general. Allí donde la legislación y las prácticas nacionales no lo prevean, debería establecerse un mecanismo jurídico en el cual, los trabajadores y/o sus representantes participen en la definición de los criterios que se han de utilizar para determinar los niveles mínimos de remuneración, aplicarlos y hacerlos cumplir.
 - 2.5. Reconociendo que se ven obligados a trabajar en horarios poco habituales e irregulares y para responder inmediatamente a las urgencias, al definir el tiempo y la organización del trabajo en este sector se deberían observar los siguientes principios:
 - 2.5.1. cumplir con las leyes que estipulan el máximo de horas de trabajo semanales, el período mínimo de descanso diario consecutivo y el período mínimo de descanso semanal consecutivo, salvo en casos de fuerza mayor;
 - 2.5.2. cuando estén de servicio, computar los períodos de descanso de los trabajadores como horas de trabajo;
 - 2.5.3. independientemente de la duración de los turnos, cuando el empleador exija que un trabajador esté disponible fuera de las horas normales de trabajo para

² En todo el texto, la expresión «representantes de los trabajadores» se refiere a la definición del artículo 3 del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135):

«A los efectos de este Convenio, la expresión <representantes de los trabajadores> comprende las personas reconocidas como tales en virtud de la legislación o la práctica nacionales; ya se trate:

- a) de representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o
- b) de representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos.»

prestar un servicio concreto o en un lugar determinado, dicho tiempo debería computarse como tiempo de trabajo, salvo que existan otras modalidades de compensación. El empleador debería encargarse de informar a los trabajadores a este respecto.

La aplicación de tales principios debe tratarse y determinarse a través del diálogo social y la negociación colectiva.

- 2.6. Las estructuras salariales deberían establecerse sobre la base de muchos factores, entre otros, las cualificaciones exigidas para el empleo, las horas de trabajo y los niveles de riesgo y de estrés. A la hora de comparar los diferentes grupos profesionales de los SPU (policías, bomberos y personal médico de urgencia) se deberían reflejar las circunstancias locales y nacionales, habida cuenta de sistemas de evaluación de los puestos de trabajo y las remuneraciones, concebidos y aplicados a través del diálogo social. Las partes entienden que cada sector de los SPU cumple una función peculiar y, a la vez, igualmente vital para la seguridad pública. Esta igualdad de trabajo debería conllevar un valor igual en lo que respecta a salarios, prestaciones y financiación.
- 2.7. Según las informaciones disponibles, en los SPU las mujeres se concentran en los puestos de apoyo, y sus sueldos y salarios tienden a ser más bajos que los de los hombres; las disposiciones del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) deberían aplicarse a las estructuras salariales para asegurar una igual remuneración por un trabajo de igual valor, independientemente de que éste sea realizado por un hombre o una mujer.
- 2.8. Debido a la naturaleza de los regímenes de pensiones y jubilación anticipada, que obedece al trabajo peligroso de los trabajadores de los SPU y al desequilibrio cada vez mayor entre el número de personal en edad de jubilarse y el número de nuevos contratados, que disminuye, los empleadores deberían planificar, estructurar y financiar regímenes de pensiones que garanticen prestaciones de jubilación. Dichos regímenes deberían ser administrados por organismos donde estén representados todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores.

3. Seguridad y salud en el trabajo

- 3.1 A fin de mitigar las consecuencias psicológicas y/o laborales que tienen para sus colegas, sus familias y sus organizaciones, la muerte, las lesiones, las discapacidades y las enfermedades de los trabajadores de los SPU en el desempeño de sus funciones, los empleadores del sector deberían comprometerse a aplicar normas pertinentes de seguridad y salud en los lugares de trabajo, basadas en una política proactiva y en medidas de prevención. Los trabajadores deberían participar en el proceso de elaboración y aplicación de estas medidas.
- 3.2. Al respecto, las medidas concretas deberían abarcar:
 - 3.2.1. la aplicación a los trabajadores de los SPU de las leyes nacionales y locales en materia de seguridad y salud que se aplican a otros trabajadores, y el cumplimiento adecuado de las mismas;
 - 3.2.2. la asignación de los recursos necesarios para su propia protección y rescate en situaciones en las que arriesgan su propia vida para salvar otras;
 - 3.2.3. la adaptación de nuevas tecnologías en el campo de la seguridad y salud para mejorar constantemente el entorno de trabajo del personal de los SPU;

-
- 3.2.4. el suministro de equipos modernos, conformes a las normas internacionales, a los trabajadores de los países en desarrollo, y
 - 3.2.5. cuando proceda, la negociación colectiva en materia de normas de seguridad y salud y su debida aplicación.
- 3.3. Habida cuenta de los peligros de orden físico, químico y psicológico que corren los trabajadores de los SPU para socorrer a la gente, los empleadores deberían proporcionales las mejores medidas de prevención disponibles, incluidos equipos y material de protección personal diseñados especialmente para ellos. La ropa de protección, las botas y demás equipo para las trabajadoras de los SPU deberían diseñarse de manera que respondan a sus requisitos físicos en aras de la seguridad y la salud de ellas y de una eficiente prestación de servicios. Se deberían destinar recursos para investigar permanentemente sobre formas de mejorar la seguridad y la salud en el trabajo, y atender a las enfermedades profesionales que afectan directamente a los trabajadores de los SPU.
 - 3.4. Los conocimientos y la experiencia de los trabajadores de primera línea de los SPU, incluida la representación de las trabajadoras en los órganos competentes, deberían tenerse en cuenta en los procesos de diálogo social para diseñar y utilizar como corresponde el equipo de protección personal.
 - 3.5. Con miras a reducir el impacto negativo del estrés y la incidencia del agotamiento y la violencia en los trabajadores de los SPU mientras desempeñan sus funciones — en particular, incidentes críticos como accidentes horribles y muertes trágicas que provocan trastornos por estrés postraumático — los organismos de SPU deberían poner en práctica lo que sigue:
 - 3.5.1. establecer programas idóneos de asesoramiento y gestión del estrés para proteger a los trabajadores y a sus familias de los trastornos provocados por una acumulación de estrés o por un determinado incidente. Dichos programas tendrían que incluir sesiones para intercambiar impresiones sobre el estrés provocado por incidentes críticos, centrándose principalmente en las zonas rurales y los países en desarrollo donde, por lo general, no existe este tipo de programa;
 - 3.5.2. adoptar una política de «tolerancia cero» con respecto a la violencia en el lugar de trabajo y asegurar una intervención dinámica para abordar cualquier problema derivado de incidentes violentos;
 - 3.5.3. evaluar el riesgo de estrés por incidentes críticos y estallidos de violencia, y
 - 3.5.4. prever una revisión periódica de los desafíos, políticas y medidas para hacer frente a los problemas a través de un verdadero diálogo social sobre cuestiones de estrés y violencia.
 - 3.6. En relación con la creciente inquietud expresada por los trabajadores de los SPU sobre los riesgos de contraer el VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles, cuando se ocupan de heridos y enfermos, la cooperación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores debería luchar para garantizar que se eduque y sensibilice a los trabajadores y se les facilite equipo de protección adecuado contra dichas enfermedades. En la campaña de lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles, las estrategias de prevención deberían basarse en la aplicación del principio de «precauciones universales», entre otros, el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA. Lo anterior podría incluir el suministro de ropa de protección (principalmente en las zonas rurales), inmunización

en la medida de lo posible, formación en la aplicación del citado principio y el establecimiento de un mecanismo de control para evaluar su aplicación efectiva.

- 3.7. Cuando las medidas de protección no basten para prevenir la infección en el lugar de trabajo, debería indemnizarse a los trabajadores de los SPU que la hayan contraído en el medio profesional.
- 3.8. Con respecto a los programas de asesoramiento y gestión del estrés y a las medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles y su prevalencia, debería observarse e imponerse formalmente una estricta confidencialidad para evitar el estigma y el posible aislamiento en el lugar de trabajo de quienes se someten a exámenes o siguen programas de asesoramiento y gestión del estrés.
- 3.9. Al objeto de tener en cuenta el cambio constante en las intervenciones y el entorno de trabajo de los SPU, debería alentarse a nivel internacional el intercambio de información sobre la planificación y aplicación de nuevas medidas de seguridad y salud, particularmente en lo que se refiera a la evolución de la tecnología en materia de equipo de protección personal. Este intercambio de información, sobre todo acerca de nuevos desafíos y prácticas óptimas, contribuirá en gran medida a mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores de los SPU de los países en desarrollo.
- 3.10. Cuando proceda, debería hacerse referencia a normas regionales sobre los equipos de protección personal al elaborarse normas internacionales sobre los SPU³.

4. *Diálogo social y derechos en el trabajo*

- 4.1. Se ha reconocido ampliamente la eficacia de los mecanismos de diálogo social entre empleadores y trabajadores y, en su caso, los usuarios de los servicios, que son fundamentales para garantizar la aportación de todas las partes interesadas en la toma de decisiones clave sobre toda la gama de necesidades y limitaciones de la prestación de los SPU. Habida cuenta de que el diálogo social puede mejorar la capacidad de todas las partes interesadas para introducir mejoras sobre la base de intereses comunes y contribuir a la consecución de compromisos respecto de puntos de vista divergentes, el objetivo general de los empleadores y trabajadores de los SPU debería apuntar a crear mecanismos eficaces de diálogo social a efectos de garantizar, por un lado, una gestión idónea, eficiente y responsable de dichos servicios y, por el otro, una prestación de calidad.
- 4.2. Sinónimo del respeto de los derechos fundamentales (véase Consideraciones generales, párrafo B) el diálogo social debería abarcar el reconocimiento de otras partes, el respeto mutuo y la voluntad de escuchar a los demás. Todos estos elementos contribuirán a asegurar que haya una responsabilidad solidaria en la puesta en práctica de lo acordado en el marco del diálogo social.
- 4.3. Para garantizar el respeto de los derechos básicos y el establecimiento de mecanismos de diálogo social, a la hora de adoptar políticas y prácticas deberían tenerse en cuenta los siguientes principios:
 - 4.3.1. el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) consagran los derechos

³ Por ejemplo, las directivas europeas sobre los equipos de protección personal que se aplican en los Estados miembros de la Unión Europea.

fundamentales de los trabajadores en materia de sindicación y de negociación colectiva, incluido el personal de los servicios públicos. En el caso de la policía, el ámbito de aplicación de los citados mecanismos debería estipularse en la legislación o la reglamentación nacionales. En estas circunstancias, deberían aplicarse las disposiciones pertinentes del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154);

- 4.3.2. el proceso de negociación colectiva entre las partes interesadas debería ser voluntario.
- 4.4. En la medida de lo posible, debería recurrirse a negociaciones para solucionar los conflictos. En caso contrario, habría que facilitar a todos los trabajadores de los SPU procedimientos justos, eficaces y rápidos de solución de conflictos, ya sea la conciliación, la mediación y el arbitraje, según proceda, o bien, si éstos fracasaran, algún tipo de procedimiento legal mutuamente convenido. Estos procedimientos deberían estar abiertos a todos los trabajadores de los SPU, incluso a quienes se limite el derecho de huelga. Deberían mejorarse los procedimientos establecidos para dar cabida a una plena participación de todas las partes interesadas en todas las etapas del proceso.

5. Coordinación en los servicios públicos de urgencia

- 5.1. Debe garantizarse una buena coordinación entre las distintas ramas de los SPU para que la prestación sea eficaz, en particular, tratándose de misiones para salvar vidas. El mejor modo de lograr una coordinación eficaz es definir claramente las funciones y responsabilidades de cada entidad dentro de una estructura precisa en cuanto a la línea de mando, la autoridad y la rendición de cuentas. La buena coordinación debería incluir los siguientes elementos:
 - 5.1.1. parámetros bien definidos que establezcan los deberes concretos de cada servicio en materia de seguridad pública. Puesto que cada uno de esos servicios cumple una función igualmente importante, deberían considerarse de igual valor;
 - 5.1.2. coordinación de los servicios en una red de intercambio de información y comunicaciones fidedignas, a escala nacional e internacional, principalmente en lo que se refiere a la gestión de crisis y las sustancias peligrosas;
 - 5.1.3. delegación de autoridad del personal directivo superior de conformidad con directrices y protocolos claros aceptados;
 - 5.1.4. formación permanente y organización sistemática de ejercicios prácticos conjuntos en que participe el personal de las diferentes entidades interesadas, al objeto de detectar las carencias del mecanismo de coordinación y garantizar su perfecto funcionamiento cuando haya una urgencia;
 - 5.1.5. asignación adecuada de recursos financieros para que la coordinación sea efectiva, a fin de evitar que la competencia por la obtención de los mismos se convierta en una batalla «campal» entre las diversas entidades.
- 5.2. Debería preverse el establecimiento de un sistema internacional de alerta temprana para combatir mejor los desastres de alcance internacional.

Anexo

1. El objetivo primordial de la OIT es hoy promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y respeto de la dignidad humana. Esto exige políticas coherentes con los cuatro pilares del programa «trabajo decente» de la OIT, a saber, la promoción de los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.
2. En la consecución de estos objetivos, se invita al Consejo de Administración de la OIT a que pida al Director General que promueva y dé seguimiento a las *Directrices sobre el diálogo social en los servicios públicos de urgencia en un medio en constante evolución* mediante servicios apropiados de cooperación y asesoramiento técnicos, al objeto de que gobiernos, interlocutores sociales y demás órganos competentes apliquen con eficiencia los principios rectores.