



Organización  
Internacional  
del Trabajo

► Informe de referencia de la OIT

# El valor del trabajo esencial

Perspectivas  
Sociales  
y del Empleo  
en el Mundo

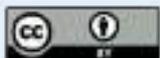
2023



# El valor del trabajo esencial

Perspectivas  
Sociales  
y del Empleo  
en el Mundo

2023



Esta es una obra de acceso abierto distribuida bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>). Los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, conforme a los términos de la licencia mencionada. La OIT debe ser claramente reconocida como titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el logo de la OIT en sus obras.

**Atribución de la titularidad** – La obra debe citarse como sigue: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2023: El valor del trabajo esencial*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2023.

**Traducciones** – En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

**Adaptaciones** – En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Esta licencia CC no se aplica a los materiales protegidos por derechos de autor incluidos en esta publicación que no son pertenecientes a la OIT. Si el material se atribuye a una tercera parte, la parte que utilice dicho material será la única responsable de obtener las autorizaciones necesarias por parte del titular de los derechos.

Todo litigio que resulte de la presente licencia o en relación con esta, que no pueda ser resuelto de manera amistosa será sometido a arbitramento de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por cualquier laudo arbitral resultante de dicho arbitraje el cual constituirá la resolución definitiva de dicho litigio.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), 1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org).

---

ISBN 978-92-2-036654-7 (impreso); 978-92-2-036655-4 (pdf web)  
ISSN 2709-751X (impreso); 2709-7528 (en línea)  
<https://doi.org/10.54394/SZDI5436>

trabajadores esenciales / COVID-19 / condiciones de trabajo / seguridad y la salud en el trabajo / negociación colectiva / relaciones laborales / informe

13.09.1

Publicado también en inglés: *World Employment and Social Outlook 2023: The value of essential work*, ISBN 978-92-2-036650-9 (impreso), ISBN 978-92-2-036651-6 (pdf web), ISSN 2709-7439 (impreso), ISSN 2709-7447 (en línea), Ginebra 2023; y en francés: *Emploi et questions sociales dans le monde 2023: la valeur du travail essentiel*, ISBN 978-92-2-036652-3 (impreso), ISBN 978-92-2-036653-0 (pdf web), ISSN 2709-7498 (impreso), ISSN 2709-7501 (en línea), Ginebra, 2023.

*Datos de catalogación en publicación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## Fotografías

Fotografía de cubierta: © PeopleImages

# Prefacio

Al comienzo de la pandemia de COVID-19, la ciudad en la que yo vivía quedó sometida a un estricto confinamiento. Como necesitaba pan y otros alimentos, me aventuré a comprarlos en una tienda pequeña cerca de mi casa. La tienda estaba abarrotada de clientes, y la propietaria y su compañera de trabajo hacían lo imposible por poner un poco de orden, tratando de reducir al mínimo el riesgo de contagio. Habían colocado cajas vacías delante de la caja registradora para guardar cierta distancia con los clientes, una forma improvisada de protección en una época en que no era fácil disponer de mascarillas y gel desinfectante para las manos.

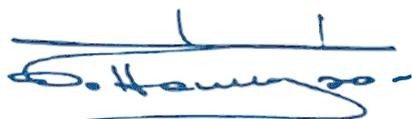
Aquella escena me acompañó durante toda la pandemia. Sirve como importante recordatorio de los diferentes grados de riesgo a los que se expusieron las personas durante la pandemia, y de lo mucho que dependía ese riesgo del tipo de trabajo que se realizaba. En el caso de los trabajadores clave que tuvieron que renunciar a la seguridad del hogar para cumplir sus obligaciones, el riesgo se agravaba en cada encuentro físico con compañeros, clientes o pacientes.

La crisis de la COVID-19 ha servido para recordarnos la importancia de los trabajadores clave, cómo nuestras economías y sociedades se paralizarían si esos trabajadores no acudieran a trabajar, o si las empresas y organizaciones para las que trabajan cerraran.

No obstante, como se muestra en este informe, la pandemia también ha sacado a la luz la disparidad entre la contribución del trabajo clave y su valoración en los aspectos retributivos y demás condiciones laborales. El informe documenta esa disparidad en todo el mundo y ofrece orientaciones de política para subsanarla.

Valorar adecuadamente el trabajo clave es fundamental para renovar el contrato social. Está en el centro del fortalecimiento de la justicia social basada en el principio de que todo individuo debe ganarse la vida dignamente con su trabajo. De este modo, las sociedades y las economías funcionarán mejor y habrá menos pobreza, desigualdades y tensiones sociales.

También nos preparará mejor para futuras crisis. Un primer paso crucial para mejorar la resiliencia de las economías y las sociedades en este tiempo de crisis es fortalecer las instituciones del trabajo y aumentar la inversión en sectores clave. La Coalición Mundial para la Justicia Social, que la OIT pondrá en marcha a finales de este año, tiene por objeto reforzar la solidaridad mundial y mejorar la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente y la justicia social. Reconocer el valor del trabajo clave, como se recomienda en este informe, formará parte de la agenda de esa importante iniciativa.



Gilbert F. Houngbo  
Director General de la OIT

# Agradecimientos

Este informe ha sido elaborado por un equipo del Departamento de Investigaciones de la OIT, bajo la responsabilidad de su Director, Richard Samans, a quien queremos agradecer sus valiosas observaciones y su apoyo en el transcurso del proyecto.

La labor técnica del informe estuvo coordinada por Janine Berg, que también se encargó de la redacción junto con Sévane Ananian, Anil Duman y Hannah Liepmann. Fabiola Mieres y Sergei Soares realizaron aportaciones escritas y participaron en sesiones de balance a lo largo del proyecto. Sean Cooney fue el autor principal de las secciones 3.1 y 5.1 junto con Iván Williams Jiménez, Emily Speiler, Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto y Tzvetomira Radoslavova. Richard Horne, Tvisha Shroff, Kristen Sobeck y Rouyi Song proporcionaron contribuciones escritas sobre diversos temas. Cagla Ekin Guner, Ruoyi Song y Mehmet Yavuz prestaron una valiosa ayuda en la investigación.

El análisis estadístico de 86 países fue realizado por Anil Duman y Sévane Ananian, con contribuciones de Hannah Liepmann, y con el apoyo de colegas del Departamento de Estadística de la OIT, en particular Yves Perardel, David Bescond y Quentin Mathys. Además, Debbie Budlender, Saibal Kar y Marjan Petreski prepararon las tabulaciones utilizadas en el análisis estadístico, y Kristen Sobeck, Yumei Yang, Anna Lukyanova y Oksana Nezhyvenko realizaron estimaciones relativas a cuatro países sobre los que no se disponía de datos (Australia, China, la Federación de Rusia y Ucrania, respectivamente).

El informe se benefició enormemente de una serie de estudios preliminares sobre la experiencia de los trabajadores clave durante la pandemia, muchos de los cuales se han publicado como documentos de trabajo de la OIT. Agradecemos las contribuciones de los siguientes autores: Rodolfo Elbert, Paula Boniolo, Pablo Dalle (Argentina), Leah F. Vosko, Tanya Basok, Cynthia Spring, Guillermo Candiz, Glynis George (Canadá), Amelita KingDejardin (Filipinas), Akosua K. Darkwah (Ghana), Dev Nathan, S. Rahul (India rural), Dipa Sinha (India urbana), Dorice Agol (Kenya), Lim Lin Lean (Malasia), Carlos Salas Páez (México), Omar Manky, César Ponce, Adriana Portocarrero, Isaí Silva, Adriana García (Perú), Sophia Seungyoon Lee, Seunggho Baek, Taieun Ko, Maum Ko, Gyuhye Kim (República de Corea), Margareet Visser (Sudáfrica) y Z. Nurdan Atalay (Türkiye).

Tres estudios temáticos, publicados como documentos de trabajo de la OIT, también sirvieron como contribuciones al informe. Se trata de un análisis de las empresas clave durante la pandemia realizado por Henry Stemmler (ETH Zurich), un análisis de las protestas laborales en el sector de la salud y en el comercio al por menor en 90 países realizado por Vera Trapmann, Charles Umney, Denis Neumann, Mark Stuart, Simon Joyce y Ioulia Bessa (Leeds University), y un estudio sobre el marco jurídico de la seguridad y la salud en el trabajo y la pandemia de COVID-19, de Sean Cooney (University of Melbourne), Iván Williams Jiménez (Institution of Occupational Safety and Health), Emily Speiler (Northeastern University), Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto (FGV Direito) y Tzvetomira Radoslavova (LABADMIN/OSH). Además de los países examinados por los citados autores, el estudio jurídico también se benefició de las aportaciones técnicas sobre el marco regulatorio y la evolución de las normas de SST en otros países, a saber: Desai Shan (China), Katerine Bermúdez Alarcón (Colombia), Mariana Russo (Italia), Masayuki Tatemichi, Hajime Yoshida, Kota Fukai y Yuko Furuya (Japón), Inah Kim (República de

Corea) y Alexander Twahirwa (Rwanda). Damos las gracias a todos estos consultores por sus útiles contribuciones, sin las cuales no habría sido posible realizar un estudio mundial.

El informe se benefició en gran medida de las minuciosas observaciones recibidas de la profesora Jill Rubery (University of Manchester), de un evaluador anónimo externo y de los miembros académicos del Grupo de Examen de las Investigaciones de la OIT.

Además, queremos expresar nuestro agradecimiento a los siguientes colegas de la OIT por su ayuda durante las distintas fases del proyecto y por sus útiles comentarios sobre una versión preliminar del informe: Simon Boehmer, William Boschetti Adamczyk, Marva Corley-Coulibaly, Rishabh Dhir, Franz Ebert, Ekkehard Ernst, Verónica Escudero, Pawel Gmyrek, Nora Gobel, Dorothea Hoehtker, Lawrence Jeff Johnson, Tahmnia Karimova, Nicolas Maître, Rossana Merola, Uma Rani, Catherine Saget, Daniel Samaan, Miguel Sánchez Martínez, Pelin Sekerler Richiardi (RESEARCH), Martine Humblet y los colegas del Servicio de Género, Igualdad, Diversidad e Inclusión y del Servicio de Migraciones Laborales (WORKQUALITY), Christina Behrendt, Alix Machiels, Ian Orton, Céline Peyron-Bista y Lou Tessier (SOCPRO), Emmanuel Julien y Judith Van Doorn (ENTERPRISES), Shengli Niu, Kiwan Oh, Joaquim Pinto Nunes y Tzvetomira Radoslavova (LABADMIN/OSH), Susan Hayter (GOVERNANCE), El'vis Beytullayev, Alejandra Cruz Ross, Elisenda Estruch, Maren Hopfe, Oliver Liang, Brandt Wagner (SECTOR), Cristina Campayo Soriano, Karen Curtis, Eric Gravel y Beatriz Vacotto (NORMES), Valeria Esquivel y los colegas del Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMPLOYMENT), Steven Kapsos y los colegas de la Unidad de Producción y Análisis de Datos (STATISTICS), Sara Elder y Christian Viegelaahn (ASIA), Ken Chamuva Shawa (AFRICA), David Mosler (EUROPE), Elva López Mourelo (Buenos Aires), Samuel Asfaha (ACT/EMP), y Claire Le Hovary y Michael Watts (ACTRAV). Damos también las gracias a todas las personas que nos han enviado sus comentarios de forma anónima o cuyos nombres hayamos omitido por error.

El equipo desea dar las gracias a Fernanda Winter, Alessandro Ippolito Neira y Judy Rafferty por la selección y obtención de fotografías, así como a los colegas de la Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT por la planificación de la producción del informe, la gestión del diseño gráfico y la composición tipográfica, la corrección del original y la relectura de pruebas. Damos también las gracias a Chris Edgar por haber coordinado la revisión por pares, a Inês Gomes por haber preparado el sitio web del proyecto, y a Adam Bowers y demás miembros del Departamento de Comunicación e Información al Público (DCOMM) de la OIT por haber coordinado la presentación del informe y la labor conexas de difusión de sus conclusiones. Sarah Alvarez y Béatrice Guillemain prestaron un valioso apoyo administrativo.

Agradecemos la ayuda recibida de nuestras colegas de la Biblioteca de la OIT, Joelle Baille, Indira Bermúdez Aguilar y Susana Cardoso.

Vaya también un último reconocimiento especial para Judy Rafferty, quien coordinó la edición del informe en sus distintas fases.



# Índice

<b>Prefacio</b>	<b>iii</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>iv</b>
<b>Abreviaturas</b>	<b>xiv</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>xvii</b>
<b>1 ¿Quiénes son los trabajadores clave?</b>	<b>1</b>
Principales observaciones	2
1.1. Definición del concepto de trabajadores clave	6
1.2. ¿Cuántos trabajadores clave hay y cuáles son sus características?	11
Notas	20
<b>2 El riesgo y la tensión de trabajar durante la pandemia de COVID-19</b>	<b>23</b>
Principales observaciones	24
2.1. Incidencia de la enfermedad y la morbilidad en los trabajadores clave en 2020	25
2.2. La tensión de trabajar durante la pandemia	34
2.3. Dificultades de las empresas clave durante la pandemia de COVID-19	50
Notas	57
<b>3 Condiciones laborales de los trabajadores clave</b>	<b>61</b>
Principales observaciones	62
3.1. Seguridad y salud en el trabajo	63
3.2. Libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva	71
3.3. Modalidades contractuales	76
3.4. Horas	80
3.5. Remuneración	83
3.6. Protección social	92
3.7. Formación	95
Notas	99
<b>4 Problemáticas específicas de los ocho grupos de ocupaciones clave</b>	<b>103</b>
Principales observaciones	104
4.1. Trabajadores de los sistemas alimentarios: desprotegidos y mal remunerados	105
4.2. Trabajadores de la salud: riesgos para la seguridad y la salud en condiciones de escasa representación colectiva	111
4.3. Trabajadores clave del comercio al por menor: mínima protección y horarios irregulares	116
4.4. Trabajadores clave de seguridad: jornadas largas que entrañan riesgos	120

4.5. Trabajadores manuales: formas atípicas de empleo y falta de formación	122
4.6. Limpieza y saneamiento: temporalidad y baja remuneración	126
4.7. Trabajadores del transporte: jornadas largas y condiciones precarias de seguridad y salud	130
4.8. Técnicos y personal de apoyo administrativo: dificultades del trabajo en los servicios postales	134
Notas	138
<b>5</b>	<b>141</b>
<b>Cómo fortalecer las instituciones del trabajo</b>	<b>141</b>
Principales observaciones	142
5.1. Lugares de trabajo seguros y saludables para todos	144
5.2. Igualdad de trato y otras salvaguardias para todas las modalidades contractuales	153
5.3. Horarios de trabajo seguros y previsibles	159
5.4. Políticas salariales que apoyen la valoración del trabajo clave	161
5.5. Extender la protección social para potenciar la resiliencia de los trabajadores	166
5.6. Formar trabajadores con mayor capacidad de respuesta y de adaptación	168
5.7. Llevar la legislación a la práctica: observancia y control del cumplimiento	170
Notas	174
<b>6</b>	<b>179</b>
<b>Inversiones sectoriales en apoyo de trabajadores y empresas clave</b>	<b>179</b>
Principales observaciones	180
6.1. Invertir en sistemas resilientes de salud y cuidados de larga duración	182
6.2. Invertir en sistemas alimentarios resilientes	188
6.3. Invertir en la resiliencia del tejido empresarial	193
Notas	197
<b>7</b>	<b>201</b>
<b>Políticas para potenciar la resiliencia</b>	<b>201</b>
Principales observaciones	202
Notas	208
<b>Anexo</b>	<b>210</b>
A1. Metodología para elaborar una lista mundial de servicios y trabajadores clave	211
A2. Datos para analizar la experiencia de los trabajadores y las empresas clave durante la pandemia de COVID-19 (capítulo 2)	215
A3. Microdatos para analizar las características sociodemográficas y las condiciones laborales de los trabajadores clave	217
A4. Análisis de la brecha salarial entre empleados clave y otros empleados	224
Notas	225
<b>Bibliografía</b>	<b>226</b>

## Gráficos

Gráfico 1.1.	Población mundial ocupada en países que ordenaron o recomendaron el cierre de los lugares de trabajo, enero-abril de 2020	6
Gráfico 1.2.	Países que publicaron listas de actividades «esenciales» entre marzo y abril de 2020	7
Gráfico 1.3.	Ocupaciones clave no compatibles con el teletrabajo, por grandes grupos de ocupaciones	8
Gráfico 1.4.	Relación inversa entre el nivel de ingresos y la proporción de trabajadores clave	12
Gráfico 1.5.	Trabajadores clave entre la población ocupada por grupo de países según su nivel de ingresos, incluidas y excluidas las actividades agropecuarias	12
Gráfico 1.6.	Distribución ocupacional de los trabajadores clave por grupo de países según el nivel de ingresos	13
Gráfico 1.7.	Situación laboral de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos	13
Gráfico 1.8.	Informalidad de los trabajadores clave (empleados e independientes) en los países en desarrollo	14
Gráfico 1.9.	Proporción de trabajadores clave con empleo público por grupo de países según su nivel de ingresos	16
Gráfico 1.10.	Género de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos	16
Gráfico 1.11.	Género de los trabajadores clave por grupo de ocupaciones, promedio porcentual en el conjunto de los países	17
Gráfico 1.12.	Distribución etaria de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos	17
Gráfico 1.13.	Nivel educativo de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos	18
Gráfico 1.14.	Proporción de migrantes internacionales en trabajos clave por grupo de países según su nivel de ingresos	18
Gráfico 2.1.	Exposición a enfermedades y proximidad física a otras personas, por ocupación, en los Estados Unidos	26
Gráfico 2.2.	Mortalidad total de trabajadores clave y no clave en los Estados Unidos, 2020	26
Gráfico 2.3.	Tasa de exceso de mortalidad de los trabajadores clave y no clave en el Brasil, 2020	30
Gráfico R2.1.1.	Número de protestas en los sectores de la salud y del comercio al por menor en 90 países, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021	47
Gráfico R2.1.2.	Número de protestas en el sector de la salud por regiones, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021	47
Gráfico R2.1.3.	Promedio mensual de protestas en el sector de la salud por origen de la conflictividad laboral, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021	47
Gráfico R2.1.4.	Promedio mensual de protestas en el sector del comercio al por menor por origen de la conflictividad laboral, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021	48
Gráfico 2.4.	Estado de funcionamiento, por condición de proveedor de bienes y servicios clave	51
Gráfico 2.5.	Impacto en las ventas de empresas clave, por tamaño de empresa	53
Gráfico 2.6.	Empresas clave que declararon un aumento de las ventas durante la pandemia, por sector	53
Gráfico 2.7.	Empresas clave que iniciaron o aumentaron las ventas en línea, el reparto a domicilio o el trabajo a distancia durante la pandemia	54
Gráfico 3.1.	Porcentaje de trabajadores clave y no clave que declararon haber sufrido agresiones verbales, acoso o atenciones sexuales no deseadas durante el último mes, Europa, 2015 y 2021	68

Gráfico 3.2.	Porcentaje de trabajadores clave que sufrieron agresiones verbales y amenazas durante el mes anterior, Estados Unidos, 2015 y 2021	68
Gráfico 3.3.	Jerarquía de controles en la gestión de riesgos profesionales	69
Gráfico 3.4.	Proporción de empleados clave y otros empleados que están afiliados a un sindicato	75
Gráfico 3.5.	Afiliación sindical de los empleados clave por grupo profesional	75
Gráfico 3.6.	Empleo a tiempo parcial entre los empleados clave y los demás empleados	77
Gráfico 3.7.	Empleo temporal entre los empleados clave y los demás empleados	78
Gráfico 3.8.	Incidencia de los horarios de trabajo cortos y excesivamente largos entre los trabajadores clave frente a los trabajadores no clave, por grupo de países según su nivel de ingresos	81
Gráfico 3.9.	Incidencia de los horarios de trabajo cortos y excesivamente largos entre los trabajadores clave por cuenta propia frente a los trabajadores clave por cuenta ajena, por grupo de países según su nivel de ingresos	82
Gráfico 3.10.	Proporción de empleados clave en cada quintil de la distribución de salarios por hora	83
Gráfico 3.11.	Proporción de trabajadores con baja remuneración entre los empleados clave y otros asalariados, por grupo de países según su nivel de ingresos	84
Gráfico 3.12.	Proporción de trabajadores con bajos niveles retributivos en el conjunto de empleados clave	85
Gráfico 3.13.	Distribución de empleados clave y otros empleados según las siguientes variables	86
Gráfico 3.14.	Brecha salarial media entre empleados clave y otros empleados, por país, desglosada	87
Gráfico 3.15.	Brecha salarial de género comparada entre empleados clave y otros empleados, en proporción al salario medio de los hombres	88
Gráfico R3.4.1.	Proporción de trabajadores clave por cuenta propia en cada quintil de la distribución de ingresos laborales	90
Gráfico R3.4.2.	Proporción de trabajadores por cuenta propia cuyos ingresos laborales mensuales son inferiores o iguales al salario mínimo	90
Gráfico R3.4.3.	Brecha de género en los ingresos laborales de los trabajadores clave independientes y otros trabajadores por cuenta propia, en proporción al promedio de ingresos laborales mensuales de los hombres	91
Gráfico R3.4.4.	Distribución de los trabajadores clave independientes según su nivel de estudios	91
Gráfico R3.4.5.	Proporción de trabajadores clave por cuenta propia dedicados al sector de la salud, por género	91
Gráfico 3.16.	Proporción de trabajadores clave y de otros trabajadores que cuentan con protección social en países de ingresos bajos y medianos	93
Gráfico 3.17.	Proporción de empleados clave con contratos indefinidos y temporales que cuentan con cobertura de protección social, en países de ingresos bajos y medianos	93
Gráfico 3.18.	Proporción de trabajadores clave empleados e independientes que cuentan con protección social	94
Gráfico 3.19.	Proporción de trabajadores clave y no clave que recibieron algún tipo de formación en los 12 meses anteriores, por grupo de países según su nivel de ingresos	95
Gráfico 3.20.	Proporción de trabajadores clave y no clave que recibieron algún tipo de formación en los 12 meses anteriores, por situación laboral y por grupo de países según su nivel de ingresos	96
Gráfico 3.21.	Proporción de trabajadores clave y no clave que han cursado programas de EFTP en algún momento de su vida laboral, por grupo de países según su nivel de ingresos	97

Gráfico 4.1.	Situación laboral de los trabajadores clave de los sistemas alimentarios, por grupo de países según su nivel de ingresos	106
Gráfico 4.2.	Proporción de trabajadores clave migrantes ocupados en los sistemas alimentarios	106
Gráfico 4.3.	Proporción de trabajadores clave de los sistemas alimentarios con prestaciones de seguridad social en una selección de países	108
Gráfico 4.4.	Proporción de trabajadores con bajos niveles retributivos en el conjunto de empleados clave de los sistemas alimentarios	109
Gráfico 4.5.	Brecha salarial de género de los empleados clave de los sistemas alimentarios en una selección de países	110
Gráfico 4.6.	Composición de los trabajadores clave de la salud, por grupo de países según su nivel de ingresos	111
Gráfico R4.2.1.	Proporción de empleados de los cuidados personales con bajos niveles retributivos	113
Gráfico R4.2.2.	Brecha salarial de género de los empleados de los cuidados personales	113
Gráfico 4.7.	Proporción de empleados clave de la salud sindicados, por empleo en el sector público y privado, en una selección de países y territorios	115
Gráfico 4.8.	Proporción de trabajadores del comercio al por menor en el conjunto de todos los trabajadores y de los trabajadores clave, por grupo de países según su nivel de ingresos	116
Gráfico 4.9.	Situación laboral de los trabajadores clave del comercio al por menor, por grupo de países según su nivel de ingresos	117
Gráfico 4.10.	Proporción de trabajadores clave del comercio al por menor con cobertura de protección social en países de ingresos bajos y medianos	118
Gráfico 4.11.	Proporción de trabajadores clave del comercio al por menor con horarios de trabajo cortos o excesivamente largos, por grupo de países según su nivel de ingresos	119
Gráfico 4.12.	Distribución de trabajadores clave de seguridad por ocupaciones de nivel más detallado, en una selección de países sobre los que se dispone de datos	120
Gráfico 4.13.	Proporción de trabajadores clave de seguridad y de otros trabajadores clave que sufrieron violencia física en el ejercicio de sus funciones durante los últimos 12 meses en 2015	121
Gráfico 4.14.	Proporción de trabajadores clave de seguridad con horarios de trabajo excesivamente largos, por grupo de países según su nivel de ingresos	121
Gráfico 4.15.	Proporción de trabajadores manuales clave y de trabajadores manuales no clave en la población ocupada total, por grupo de países según su nivel de ingresos	122
Gráfico 4.16.	Proporción de empleados con contratos temporales en cualquier ocupación y en ocupaciones manuales, por grupo de países según su nivel de ingresos	123
Gráfico 4.17.	Proporción de trabajadores que han cursado programas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) en algún momento de su vida laboral, en cualquier ocupación y en ocupaciones manuales, por grupo de países según su nivel de ingresos	124
Gráfico 4.18.	Proporción de trabajadores migrantes internacionales entre los trabajadores clave de limpieza y saneamiento	126
Gráfico 4.19.	Proporción de empleados clave de limpieza y saneamiento con contratos temporales, por grupo de países según su nivel de ingresos	127
Gráfico 4.20.	Proporción de trabajadores con bajos niveles retributivos en el conjunto de empleados clave de limpieza y saneamiento, en una selección de países	129
Gráfico 4.21.	Brecha salarial de género de los empleados clave de limpieza y saneamiento, en una selección de países	130
Gráfico 4.22.	Proporción de trabajadores clave y no clave del transporte en la población ocupada total, por grupo de países según su nivel de ingresos	131

Gráfico 4.23.	Proporción de trabajadores clave del transporte que realizan más de 40 y más de 48 horas de trabajo semanales, por grupo de países según su nivel de ingresos	132
Gráfico 4.24.	Proporción de una selección de técnicos y personal de apoyo administrativo, clave y no clave, en el conjunto de la población ocupada, por grupo de países según su nivel de ingresos	135
Gráfico 5.1.	Las cinco dimensiones clave de una regulación eficaz en materia de seguridad y salud	145
Gráfico 5.2.	Obligaciones de los Estados Miembros en relación con las políticas, sistemas y programas nacionales de SST	147
Gráfico 5.3.	Ley de Salud y Seguridad del Trabajo de 2011 (Australia)	149
Gráfico 5.4.	Igualdad de trato entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo	154
Gráfico 5.5.	Duración máxima de los contratos de duración determinada	155
Gráfico 5.6.	Igualdad de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores indefinidos	156
Gráfico 5.7.	El trabajo a través de agencia está prohibido o estrictamente controlado	158
Gráfico 5.8.	Regulación del tiempo de trabajo	160
Gráfico 5.9.	Brecha salarial media entre empleados clave y otros empleados y su componente inexplicado, según la cobertura de la negociación colectiva de los países	163
Gráfico 5.10.	Proporción de trabajadores asalariados con ingresos iguales o inferiores al nivel del salario mínimo	165
Gráfico 5.11.	Cobertura legal de las prestaciones de enfermedad voluntarias y obligatorias, como proporción de la población activa	167
Gráfico 6.1.	Potenciar la resiliencia mediante inversiones sectoriales e instituciones del trabajo fortalecidas	181
Gráfico 6.2.	Selección de indicadores del personal y las infraestructuras de salud, por grupo de países según su nivel de ingresos	183
Gráfico 6.3.	Composición del gasto de salud, por grupo de países según su nivel de ingresos	183
Gráfico 6.4.	Tamaño medio de las explotaciones agropecuarias por grupo de países según su nivel de ingresos	188
Gráfico 6.5.	Precios mundiales de los productos básicos agropecuarios, 2008-2022 (variación porcentual con respecto al año anterior)	189
Gráfico A1.	Presencia de ocupaciones clave en sectores esenciales y no esenciales	213

## Cuadros

Cuadro 1.1.	Sectores asociados a los servicios esenciales	8
Cuadro R.1.	Relación entre el empleo en ocupaciones clave y las características sociodemográficas por grupo de países según su nivel de ingresos (resultado de regresiones logísticas)	19
Cuadro 2.1.	Diferentes medidas de mortalidad diferencial (trabajadores clave en comparación con los no clave) en los Estados Unidos, 2020	27
Cuadro 2.2.	Tasa de exceso de mortalidad y tasa de mortalidad por COVID-19 por grupo de ocupaciones en los Estados Unidos, de abril a diciembre de 2020	28
Cuadro 2.3.	Exceso de mortalidad por categoría de ocupación en Inglaterra y Gales (Reino Unido), 2020	29
Cuadro 2.4.	Variación en las muertes de trabajadores de edades comprendidas entre 30 y 60 años en el periodo de 2019 a 2020, el Brasil y Colombia, selección de categorías	31

Cuadro 2.5.	Variación en las muertes de trabajadores de edades comprendidas entre 30 y 60 años en el periodo de 2019 a 2020, por grandes categorías de ocupaciones, Costa Rica y México	32
Cuadro 2.6.	Tasa mensual de exceso de mortalidad por 1 000 trabajadores formales en el Brasil, 2020	33
Cuadro 3.1.	Ejemplos de peligros y posibles consecuencias para la salud en la agricultura y la ganadería	66
Cuadro 3.2.	Exposición a riesgos posturales y a cargas pesadas, Europa, 2015 y 2021	67
Cuadro 7.1.	Lista de control de políticas para potenciar la resiliencia	207
Cuadro A1.	Lista de sectores esenciales	211
Cuadro A2.	Ocupaciones clave no teletrabajables en los ocho grupos de ocupaciones	213
Cuadro A3.	Estadísticas vitales utilizadas para el análisis de la morbilidad por ocupación	215
Cuadro A4.	Número y distribución de trabajadores y pequeños empresarios entrevistados por sector de actividad y país, entrevistas individuales y grupos de discusión	216
Cuadro A5.	Resumen de la muestra y países excluidos	217
Cuadro A6.	Fuentes de datos nacionales utilizadas para clasificar y analizar las características y condiciones laborales de los trabajadores clave	218
Cuadro A7.	Países/territorios faltantes en los estadísticos descriptivos	222
Cuadro A8.	Países/territorios incluidos en los estadísticos descriptivos	223

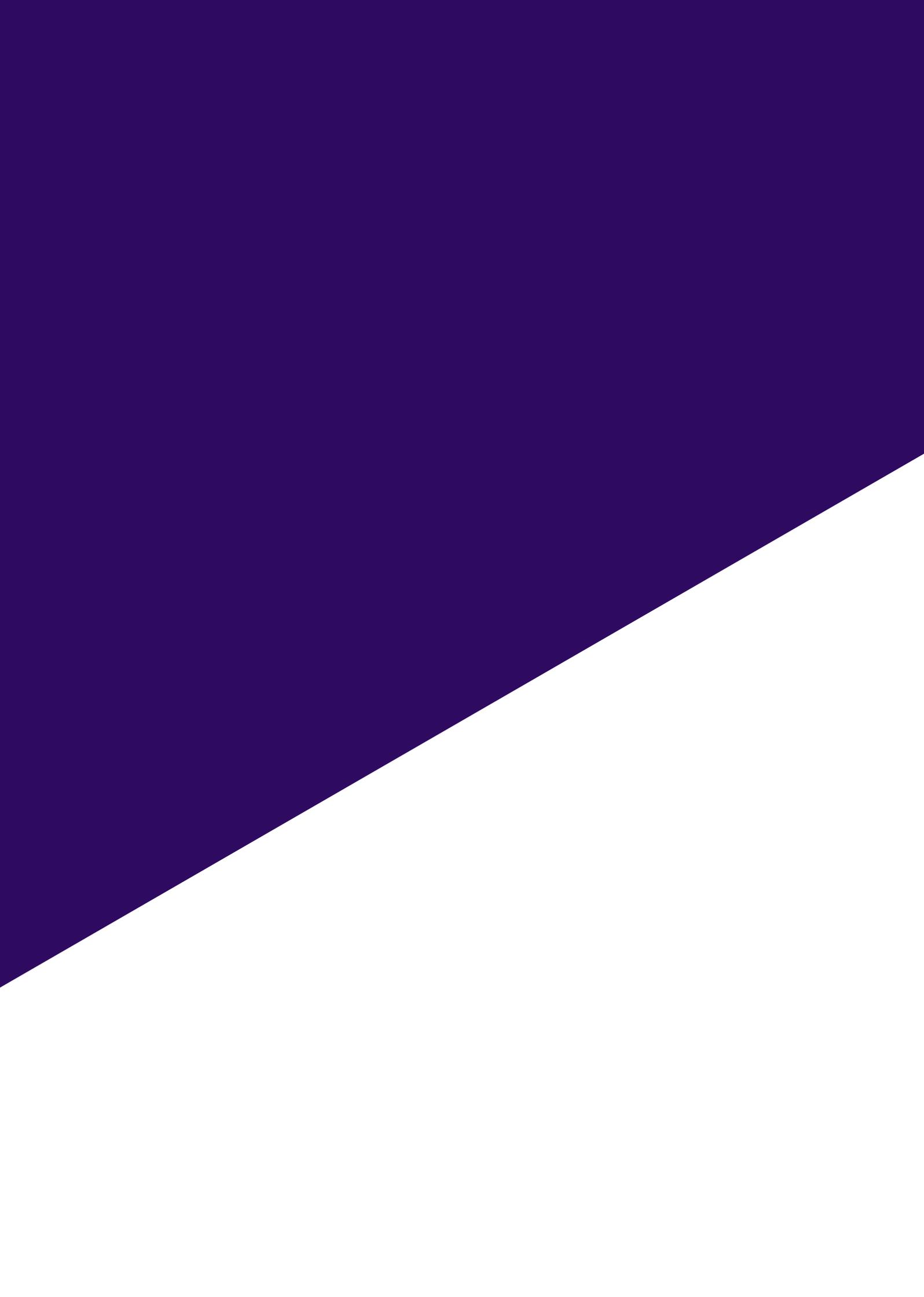
## Recuadros

Recuadro 1.1.	Falta de reconocimiento de algunos trabajadores informales como trabajadores clave	15
Recuadro 1.2.	Sociodemografía y probabilidad de desempeñar una ocupación clave	19
Recuadro 2.1.	Incidencia y motivaciones de la conflictividad laboral en 90 países	47
Recuadro 2.2.	Medidas de seguridad y salud en grandes productores y envasadores de cítricos de Cabo Occidental (Sudáfrica)	55
Recuadro 3.1.	Evolución de las normas sobre seguridad y salud	64
Recuadro 3.2.	Negociación colectiva de los trabajadores clave durante la pandemia	73
Recuadro 3.3.	Migración laboral temporal: relaciones contractuales y escollos para la protección	78
Recuadro 3.4.	Ingresos laborales mensuales de los trabajadores clave por cuenta propia en Angola, el Brasil y Jordania	89
Recuadro 4.1.	El trabajo clave de la agricultura y la ganadería desde la perspectiva de la migración	106
Recuadro 4.2.	Condiciones de empleo de los trabajadores clave de los cuidados personales	113
Recuadro 4.3.	Activistas sociosanitarias acreditadas en la India	114
Recuadro 4.4.	Venta ambulante	117
Recuadro 4.5.	Los trabajadores de almacén y la pandemia de COVID-19	124
Recuadro 4.6.	Recicladores de residuos	128
Recuadro 4.7.	Condiciones de trabajo de la gente de mar durante la pandemia de COVID-19	133
Recuadro 4.8.	Trabajadores de correos en la República de Corea	137
Recuadro 5.1.	Valoración de competencias: un ámbito controvertido	163
Recuadro 5.2.	Modelo de la OIT de observancia estratégica a través de la inspección del trabajo	171
Recuadro 6.1.	Financiación de los servicios de salud y los cuidados de larga duración	186

# Abreviaturas

<b>ASHA</b>	Activista sociosanitaria acreditada (India)
<b>CBR-LRI</b>	Índice de Reglamentación Laboral del Centre for Business Research Labour Regulation
<b>CDC</b>	Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (Estados Unidos)
<b>CFPS</b>	China Family Panel Studies
<b>CIE</b>	Clasificación Internacional de Enfermedades
<b>CIU</b>	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas
<b>CIUO</b>	Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
<b>CLS</b>	Comité de Libertad Sindical (OIT)
<b>COVID-19</b>	enfermedad por coronavirus
<b>CPS</b>	Current Population Survey (Estados Unidos)
<b>EFTP</b>	educación y formación técnica y profesional
<b>ENESI</b>	Enquête Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel
<b>EPA</b>	Encuesta de Población Activa
<b>EPP</b>	equipo de protección personal
<b>ERIESI</b>	Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel
<b>I+D</b>	investigación y desarrollo
<b>mipymes</b>	microempresas y pequeñas y medianas empresas
<b>NHS</b>	Servicio Nacional de Salud (Reino Unido)
<b>NVSS</b>	Sistema Nacional de Estadísticas Vitales (Estados Unidos)
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODS</b>	Objetivo(s) de Desarrollo Sostenible
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OMI</b>	Organización Marítima Internacional
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>PAC</b>	Política Agrícola Común (Unión Europea)
<b>PIB</b>	producto interior bruto
<b>PLFS</b>	Periodic Labour Force Survey (India)
<b>pymes</b>	pequeñas y medianas empresas
<b>SARS-CoV-2</b>	coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo
<b>SETA</b>	Autoridades de Educación y Formación por Sectores (Sudáfrica)
<b>SST</b>	seguridad y salud en el trabajo

<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UEMOA</b>	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>USPS</b>	servicio postal de los Estados Unidos
<b>WBES</b>	Encuestas de Empresas del Banco Mundial
<b>WIEGO</b>	Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando



# Resumen ejecutivo

**La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de los trabajadores clave para el conjunto de la sociedad, ya sea en tiempos de crisis o de bonanza, y cuán infravalorados están la mayoría de los puestos clave**

A finales de marzo de 2020, el 80 por ciento de la población mundial residía en países donde se habían adoptado medidas de confinamiento que obligaron a cerrar muchos lugares de trabajo. Cuando las calles de las ciudades de todo el mundo se sumieron en el silencio, hubo personas que renunciaron a la seguridad de sus hogares para ir a trabajar. Esos trabajadores mantuvieron la producción, distribución y venta de alimentos, limpiaron las calles y los autobuses para contener la propagación de la pandemia, velaron por la seguridad pública, se ocuparon del transporte de bienes esenciales y del desplazamiento de los trabajadores, y atendieron y curaron a los enfermos. Se trata de los «trabajadores clave».

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de los trabajadores clave para el conjunto de la sociedad, ya sea en tiempos de crisis o de bonanza, y cuán infravalorados están la mayoría de los puestos clave, lo que suscita preocupación por la sostenibilidad de esas actividades esenciales, sobre todo ante la perspectiva de futuras conmociones. En este informe se aboga por una revalorización de la labor que desempeñan los trabajadores clave y por una mayor inversión en sectores clave a una escala acorde con su contribución económica y social. En efecto, esta es una de las enseñanzas de política pública más importantes que cabe extraer de la pandemia de COVID-19, dado el interés primordial de todos los países por fortalecer su capacidad de resiliencia frente a las grandes perturbaciones y crisis, cualquiera que sea su naturaleza.

**Los trabajadores clave suministran bienes y prestan servicios esenciales para el funcionamiento de las sociedades...**

Los trabajadores clave pueden adscribirse a ocho grandes grupos profesionales: trabajadores de los sistemas alimentarios; trabajadores de la salud; trabajadores del comercio al por menor; trabajadores de seguridad; trabajadores manuales;



Trabajadores de los sistemas alimentarios



Trabajadores sanitarios



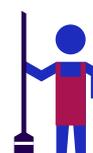
Trabajadores del comercio al por menor



Trabajadores de seguridad



Trabajadores manuales



Trabajadores de limpieza y saneamiento

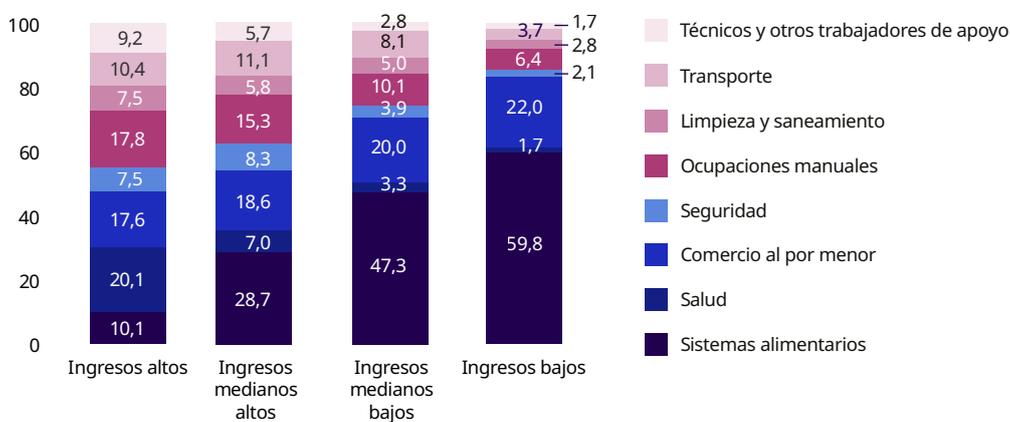


Trabajadores del transporte



Trabajadores técnicos y administrativos

► **Gráfico RE1. Distribución ocupacional de los trabajadores clave por grupo de países según el nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Nota:** Debido a la limitación de los datos, la categoría «técnicos y otros trabajadores de apoyo» engloba a los trabajadores clave de los servicios personales (código 51 de la CIUO), incluidos los que pertenecen a otros grupos profesionales (por ejemplo, trabajadores de los sistemas alimentarios, como los cocineros).

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

trabajadores de limpieza y saneamiento; trabajadores del transporte, y trabajadores técnicos y administrativos. En los 90 países sobre los que se dispone de datos, los trabajadores clave representan el 52 por ciento de la población ocupada, aunque la proporción es menor en los países de ingresos altos (el 34 por ciento), donde las actividades económicas están más diversificadas (véase el gráfico RE1).

Las mujeres representan el 38 por ciento de los trabajadores clave en el mundo, porcentaje inferior al que les corresponde en el trabajo no clave (el 42 por ciento). En concreto, las mujeres constituyen dos tercios del personal clave de la salud y más de la mitad de los trabajadores clave del comercio al por menor, mientras que están muy infrarrepresentadas en los grupos profesionales de la seguridad y el transporte. Los países de ingresos altos dependen de trabajadores migrantes internacionales para buena parte de los servicios clave en ocupaciones como la agricultura y la limpieza y saneamiento.

## ... pero se expusieron a altos riesgos para su salud y a un fuerte estrés laboral mientras trabajaban durante la pandemia

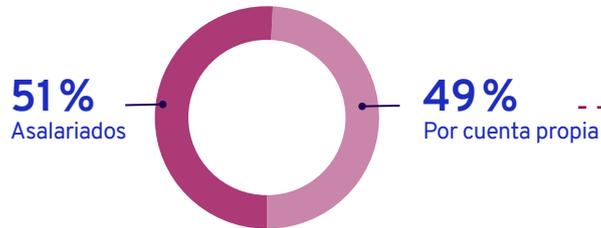
Debido a su mayor exposición al virus, las personas trabajadoras clave sufrieron tasas más elevadas de mortalidad por COVID-19 que las no clave. Sin embargo, las tasas no fueron uniformes en todos los grupos profesionales: así, a pesar de que los trabajadores sanitarios mantuvieron un contacto más estrecho con pacientes infectados, sus tasas de mortalidad fueron inferiores a las de los trabajadores del transporte. Los resultados ponen de relieve la importancia de los medios de protección de la seguridad y la salud en el trabajo (SST), a los que los trabajadores del transporte tuvieron menor acceso, así como las ventajas de desempeñar la actividad laboral en

lugares de trabajo formales con representación colectiva. Tanto en lo que se refiere a los riesgos para la salud derivados de la COVID-19 como al estrés laboral, los trabajadores con contratos formales estables, amparados por la representación sindical, pudieron adaptarse mejor a las exigencias y riesgos laborales durante la pandemia que los trabajadores con contratos informales e inseguros o sin representación colectiva.

## **Las empresas clave lucharon por mantener la actividad y las ventas durante la pandemia**

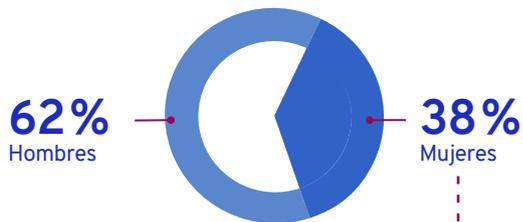
Las empresas clave proveedoras de bienes y servicios considerados esenciales por los gobiernos al inicio de la pandemia de COVID-19 tuvieron que hacer frente a numerosas dificultades, como la perturbación de las cadenas de suministro, la incertidumbre financiera, el descenso de las inversiones, la falta de dotación de personal y la aplicación de directrices de emergencia en materia de SST. Esos problemas afectaron más gravemente a las microempresas y las pequeñas empresas.

## Trabajadores clave



**87,3%**

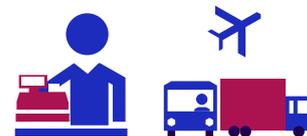
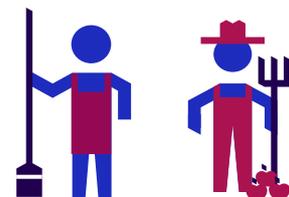
El empleo por cuenta propia es más elevado en los países de ingresos bajos



### Ocupaciones más representadas



### Ocupaciones más representadas



Uno de cada cinco trabajadores clave es un migrante internacional

## Las deficiencias observadas en las condiciones laborales de los trabajadores clave son un reflejo de su infravaloración

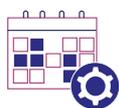
La valoración de los trabajadores clave se refleja en su remuneración y demás condiciones de trabajo. Las deficiencias en cualquiera de estos ámbitos suelen repercutir en otros aspectos.



### Elevados riesgos relacionados con la SST

Los peligros físicos y biológicos, así como los riesgos psicosociales, afectan con mayor frecuencia a los trabajadores clave desde antes de la pandemia. Durante la crisis sanitaria, la incidencia de la violencia verbal y de las amenazas aumentó bruscamente para el conjunto de los trabajadores clave (en mayor proporción que para los trabajadores no clave), sobre todo en el grupo profesional del comercio al por menor. Los trabajadores clave soportaron también mayores riesgos sanitarios durante la pandemia de COVID-19, debido a su presencia física en los lugares de trabajo y al contacto con los clientes. Los más afectados fueron los trabajadores de los servicios de transporte, seguridad y la limpieza, probablemente como resultado de la laxitud de los controles de SST y de un acceso más limitado a la asistencia sanitaria y a las licencias por enfermedad remuneradas en esas ocupaciones.

Véanse las secciones 2.1 y 3.1



### Exceso de temporalidad en la situación contractual

Casi uno de cada tres empleados clave tiene un contrato temporal, aunque la proporción varía mucho entre países y sectores. La incidencia del trabajo temporal es mayor en los sistemas alimentarios, donde representa el 46 por ciento de los trabajadores del sector a nivel mundial. Ahora bien, el empleo temporal también es muy prevalente en el grupo profesional de la limpieza y saneamiento, así como en las ocupaciones manuales, donde uno de cada tres empleados tiene un contrato temporal.

Véase la sección 3.3



### Horarios de trabajo largos e irregulares

Más del 46 por ciento de los empleados clave de los países de ingresos bajos trabajan jornadas largas, en tanto que una parte sustancial de los trabajadores clave de todo el mundo tienen horarios irregulares o jornadas reducidas. Las jornadas prolongadas son más comunes en el transporte, donde casi el 42 por ciento de los trabajadores clave de todo el mundo trabajan más de 48 horas semanales.

Véase la sección 3.4

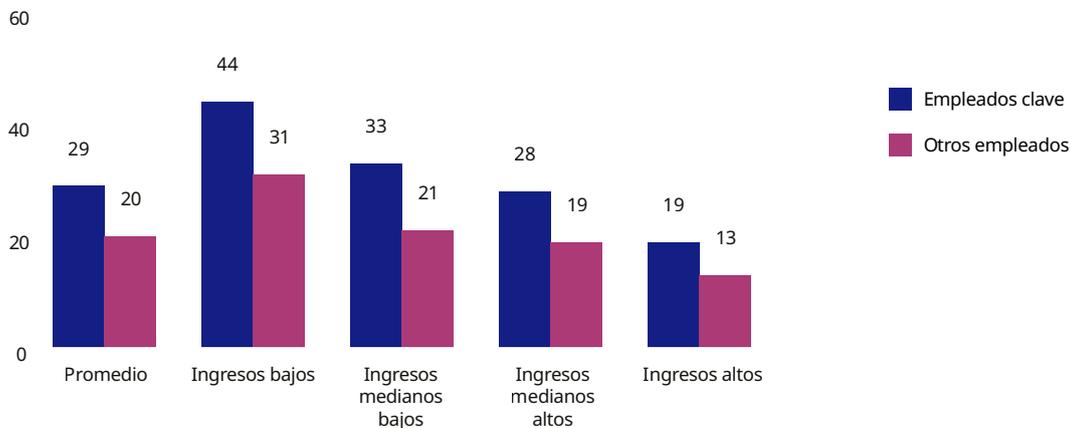


### Bajos niveles retributivos

En promedio, el 29 por ciento de los empleados clave están poco remunerados, independientemente del nivel de desarrollo de los países (véase el gráfico RE2). Los empleados clave ganan un 26 por ciento menos que los demás empleados, y solo dos tercios de esta diferencia se explican por el nivel de estudios y la experiencia profesional. En los sistemas alimentarios, la proporción de empleados clave con baja remuneración alcanza una cota singularmente elevada, del 47 por ciento. También es alto el porcentaje de empleados con bajos niveles retributivos en otras ocupaciones clave, como la limpieza y el saneamiento (el 31 por ciento). Estos últimos sectores, especialmente en los países de ingresos altos, emplean a una gran proporción de migrantes internacionales.

Véase la sección 3.5

▶ **Gráfico RE2. Proporción de trabajadores con baja remuneración entre los empleados clave y otros asalariados, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.



### Infrarrepresentación, sobre todo en algunos sectores clave

Aunque los niveles de sindicación y la cobertura de la negociación colectiva son insuficientes para muchos trabajadores, los datos disponibles indican que las tasas de sindicación en varios sectores clave —como los sistemas alimentarios (el 9 por ciento), la limpieza y el saneamiento (el 13 por ciento) y el comercio al por menor (el 6 por ciento)— son significativamente inferiores al promedio tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Véase la sección 3.2



### Déficit de protección social, incluida la licencia por enfermedad remunerada

Casi el 60 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos carecen de protección social. En los países de ingresos bajos, la protección social es mínima y solo da cobertura al 17 por ciento de los trabajadores clave.

El panorama es aún menos esperanzador en el caso de los trabajadores clave por cuenta propia, a los que se priva casi por completo de protección social en la mayoría de los países en desarrollo.

Véase la sección 3.6



### Formación insuficiente

Menos del 3 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos bajos recibieron formación durante los 12 meses anteriores, y la proporción se reduce al 1,3 por ciento cuando se trata de trabajadores clave por cuenta propia.

Véase la sección 3.7

# Principales recomendaciones

## Los países deben invertir en las instituciones del trabajo y en los sectores clave para aumentar la resiliencia

La infravaloración del trabajo clave tiene consecuencias que van más allá del trabajador individual. Cuando las condiciones de trabajo adversas y los bajos salarios son deficiencias sistémicas, tiende a escasear la mano de obra, la tasa de rotación aumenta y, en última instancia, el resultado es una prestación inadecuada de los servicios clave. Así pues, la resiliencia de los servicios clave ante futuras pandemias u otro tipo de crisis depende de la inversión que se realice en esos sectores clave y en la mejora de las condiciones laborales de quienes se ocupan del trabajo crítico.

## Invertir en las instituciones del trabajo mejora las condiciones laborales

El trabajo decente es un objetivo universal que resulta especialmente crítico en el caso de los trabajadores clave, dada la importancia de su labor para el funcionamiento básico de las economías y las sociedades, y habida cuenta de las deficiencias generalizadas que afectan a sus condiciones laborales. La regulación, ya sea por la vía legislativa o mediante convenios colectivos, de manera concertada con otras instituciones del trabajo —organizaciones de trabajadores y de empleadores, sistemas de administración e inspección del trabajo, y juzgados, magistraturas y tribunales—, es necesaria para alcanzar los siguientes objetivos:

- ▶ **Lugares de trabajo seguros y saludables para todos.** La pandemia demostró que un entorno laboral seguro y saludable beneficia no solo al trabajador individual, sino también a la organización para la que trabaja, así como a la sociedad en general. Los sistemas de SST resultan más eficaces cuando son coherentes, es decir, cuando existe una base sólida que sustenta todas las intervenciones regulatorias relacionadas con la SST. Los sistemas de este tipo deben desarrollarse a partir de la colaboración tripartita, especificando claramente los derechos y obligaciones; han de aplicarse a todas las ramas de actividad económica y a todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral; y deben hacer hincapié en la prevención mediante la realización de evaluaciones de riesgos periódicas.
- ▶ **Igualdad de trato y otras salvaguardias para todas las modalidades contractuales.** El marco jurídico determina que el empleo a tiempo parcial, temporal y a través de agencias y la subcontratación lleguen a ser, o no, una fuente de inseguridad y desventaja en el mercado de trabajo. Cuando los marcos jurídicos exigen igualdad de trato e imponen otras salvaguardias, la elección de esas modalidades de trabajo estará más condicionada por la flexibilidad que proporcionan al organizar

la producción que por la voluntad de reducir los costos laborales. El principio de igualdad de trato significa que los trabajadores en esas modalidades disfrutan de los mismos derechos que se otorgan a trabajadores comparables contratados a tiempo completo o en jornadas acordadas bilateralmente, con salarios y prestaciones sociales equivalentes, aunque proporcionales, a las horas de trabajo. Debido a los mayores riesgos en materia de SST en los trabajos peligrosos, algunos países restringen el recurso a agencias de empleo privadas y a la subcontratación en determinadas ocupaciones o ramas de actividad económica.

- ▶ **Horarios de trabajo seguros y previsibles.** La jornada laboral está estrechamente relacionada con la calidad del empleo. La insuficiencia y el exceso de horas de trabajo, así como su distribución irregular, generan problemas específicos. En vista de los efectos perjudiciales que las jornadas excesivas entrañan para la seguridad y la salud de los trabajadores, los países deben esforzarse por reducir el número máximo de horas de trabajo con medidas regulatorias, incluida la negociación colectiva. Por otro lado, como la regulación del tiempo de trabajo no beneficia a los trabajadores por cuenta propia, se necesitan intervenciones de política complementarias que corrijan los bajos niveles de productividad y los bajos ingresos que están detrás de la prolongación de la jornada.
- ▶ **Políticas salariales que apoyen la valoración del trabajo clave.** Dos instituciones del trabajo pueden reducir la brecha salarial entre empleados clave y no clave y velar por que los salarios de los primeros reflejen mejor su contribución social:
  - ▶ **La negociación colectiva.** La brecha salarial de los trabajadores clave es menor allí donde los sistemas de negociación colectiva son más abarcadores e inclusivos. Es conveniente reforzar esos sistemas y ampliar su ámbito de aplicación, de modo que los convenios colectivos den cobertura a una población de trabajadores más diversa.
  - ▶ **El salario mínimo legal.** Es otro instrumento eficaz para paliar la infravaloración del trabajo clave, por cuanto los trabajadores clave están sobrerrepresentados en la parte inferior de la distribución salarial. Una primera forma de compensar sus menores ingresos es garantizar que todos los trabajadores estén cubiertos por el salario mínimo; a veces quedan excluidos el trabajo agrícola y doméstico, por ejemplo. Al fijar el salario mínimo, los gobiernos y los interlocutores sociales deben tener en cuenta la contribución social de los trabajadores clave. Por último, es necesario mejorar la observancia del salario mínimo mediante un control más estricto.
- ▶ **Extender la protección social para potenciar la resiliencia de los trabajadores.** La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de contar con una protección social adecuada que prevea, entre otras cosas, la concesión de licencias remuneradas y otras prestaciones por enfermedad. Por otro lado, los países deben adaptar sus marcos jurídicos para que todos los trabajadores, independientemente de su modalidad contractual y de su situación en el empleo, estén cubiertos por la protección social. Una mayor flexibilidad en el pago y la cuantía

de las cotizaciones para adaptarlas a las circunstancias de los trabajadores por cuenta propia, a tiempo parcial y temporales ayuda a que los sistemas de protección social sean más inclusivos.

- ▶ **Formar trabajadores con mayor capacidad de respuesta y de adaptación.** La formación refuerza las competencias de los trabajadores para que desempeñen las tareas con eficacia y seguridad, al tiempo que los prepara para situaciones de crisis. Ahora bien, la formación no puede ser responsabilidad exclusiva del trabajador. Los sistemas de formación eficaces requieren la participación activa de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, además de involucrar a los gobiernos.
- ▶ **Llevar la legislación a la práctica mediante la observancia y un mayor control del cumplimiento.** Las políticas, los sistemas y los programas diseñados para promover la legislación laboral y en materia de SST y de seguridad social no surten efecto si no se vigila su aplicación efectiva mediante sistemas de control. Los inspectores deben estar ampliamente facultados para recabar información y hacer cumplir las normas, incluso mediante la prohibición de actividades, la exigencia de mejoras o, en caso necesario, el cierre de instalaciones. Es fundamental otorgarles extensas facultades de control para abordar más eficazmente los riesgos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo o las infracciones laborales.

## Las inversiones sectoriales refuerzan el apoyo a las empresas y a los trabajadores clave

Las inversiones en infraestructuras físicas y sociales en sectores clave son una condición necesaria para mejorar las condiciones de trabajo y favorecer la continuidad de las empresas. Se trata de inversiones que sientan las bases para crear economías y sociedades resilientes con capacidad de resistencia, adaptación y transformación ante las perturbaciones y las crisis.

- ▶ **Invertir en sanidad y cuidados de larga duración.** Los efectos negativos de las enfermedades infecciosas y las crisis sanitarias conexas pueden mitigarse si los sistemas sanitarios están suficientemente dotados de recursos y de personal. Por desgracia, las deficiencias en el acceso a una atención sanitaria adecuada y en el gasto de salud asolan muchas partes del mundo, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, que registran las tasas más bajas de cobertura de servicios y los porcentajes más elevados de desembolso personal en asistencia sanitaria. Las inversiones en servicios sanitarios y en cuidados de larga duración son costosas, pero recompensan. La OIT calcula que un aumento del gasto suficiente para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en materia de salud generaría 173 millones de puestos de trabajo. En los países de ingresos bajos los déficits de financiación son más severos, pero es necesario abordarlos para evitar costos aún mayores. La ayuda internacional destinada a combatir la pandemia de ébola de 2014-2016, por ejemplo, fue de una cuantía mayor que la necesaria para establecer un sistema de asistencia sanitaria universal en los países más afectados.

- ▶ ***Invertir en sistemas alimentarios resilientes.*** Las crisis recientes han exacerbado la vulnerabilidad de las cadenas de suministro alimentario, lo que ha afectado a la oferta y la asequibilidad de los alimentos, así como a los medios de subsistencia de quienes trabajan en la agricultura. Los trabajadores agrícolas están muy expuestos a las fluctuaciones de los ingresos, debido no solo a la estacionalidad de la producción y al agravamiento de los riesgos climáticos, sino también a la volatilidad de los precios de los alimentos, que ha aumentado desde 2005. Los precios mínimos garantizados y los sistemas de seguros, que contemplan acciones adaptadas para fomentar su adopción por los agricultores, son algunas de las posibles medidas compensatorias. Es necesario implementar nuevos mecanismos de seguros y reforzar los existentes, incluida la protección social, sin pasar por alto las peculiaridades del sector, como la elevada prevalencia del trabajo por cuenta propia y del trabajo familiar auxiliar. Las inversiones en infraestructuras fomentarían aún más la productividad y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Además de las inversiones generales en infraestructuras viarias, eléctricas, de telecomunicaciones y de otro tipo en las zonas rurales, el sector privado y los gobiernos están llamados a invertir también en los segmentos intermedios de las cadenas de los sistemas alimentarios, como la transformación, el almacenamiento y el transporte, que pueden facilitar el acceso a los mercados y mejorar la productividad.
  
- ▶ ***Invertir en empresas sostenibles.*** El 85 por ciento de los trabajadores clave están en el sector privado. Garantizar que las empresas dispongan de los recursos y capacidades suficientes es, por lo tanto, condición necesaria para lograr los objetivos de trabajo decente en beneficio de los trabajadores clave, y para reforzar la capacidad de las economías de mantener el suministro de productos y servicios clave en periodos de crisis. Durante la pandemia de COVID-19, las microempresas y pequeñas empresas, en muchos casos informales, sufrieron la falta de recursos financieros y humanos y la dificultad de acceso al crédito y a ayudas públicas. Se hace necesario apoyar y acompañar a esas empresas en su proceso de formalización. El aumento de las inversiones en infraestructuras, recursos humanos e innovación son también factores propicios para mejorar la productividad. Ante el creciente riesgo de crisis, se ha de contar con las empresas como participantes activos en la planificación gubernamental de la gestión de catástrofes, así como en el diseño de sus propios planes de continuidad empresarial o sectorial.

## El diálogo social es necesario para aumentar la resiliencia

Del mismo modo que los mercados no internalizan las externalidades ambientales, por sí solos tampoco han internalizado la importante contribución económica y social del trabajo clave. Se requiere un proceso deliberado de evaluación y planificación compartidas a través del diálogo social para fortalecer las instituciones del trabajo y aumentar la inversión en sectores clave con el fin de encarar los riesgos que merman su resiliencia. Podría organizarse un diálogo estratégico sobre resiliencia a nivel nacional y en sectores específicos.

Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se beneficiarían si aunaran esfuerzos dirigidos a instituir una hoja de ruta viable para identificar y

abordar los déficits específicos que pueden impedir el suministro de bienes y servicios esenciales, ya sea en tiempos de crisis o de bonanza. Cual póliza de seguros, una estrategia de este tipo se amortizaría con creces en la próxima crisis. Esta es una de las lecciones de política más importantes que se extraen de la pandemia de COVID-19.





1

**¿Quiénes son  
los trabajadores  
clave?**

# Principales observaciones



Los trabajadores clave son necesarios para que las sociedades funcionen. Trabajan en los sistemas alimentarios, los servicios de salud, el comercio al por menor, la seguridad, las ocupaciones manuales, los servicios de limpieza y saneamiento, el transporte y puestos técnicos y administrativos.



La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto cuán infravalorados están la mayoría de los puestos clave en la sociedad, lo que suscita preocupación por la sostenibilidad de esas actividades esenciales, sobre todo con miras a futuras crisis.



Los trabajadores clave representan el 52 por ciento de la población ocupada. La proporción es menor en los países de ingresos altos (el 34 por ciento), donde las actividades económicas están más diversificadas.



En el mundo, el 38 por ciento de los trabajadores clave son mujeres, aunque estas son mayoría en los servicios de salud y el comercio al por menor.

Vivimos tiempos de crisis. Menos de quince años después de la crisis financiera mundial, el mundo sufrió una crisis sanitaria que trajo consigo el cierre de fronteras, desesperación financiera y la pérdida de al menos 7 millones de vidas. Las consecuencias de la pandemia de COVID-19 son inusitadas, pero no así la frecuencia de las crisis que padecemos. El calentamiento global, la polarización política, la guerra y las continuas lacras de la pobreza y la desigualdad jalonan nuestra vida cotidiana.

No obstante, pese a los muchos peligros a que se enfrenta el mundo, las sociedades deben seguir funcionando. Los 8 000 millones de personas que habitan el planeta han de cubrir sus necesidades de alimentación, vestido y alojamiento, lo que exige la continuidad de ciertas actividades: las actividades consideradas «esenciales». A finales de marzo de 2020, el 80 por ciento de la población mundial residía en países donde se habían adoptado medidas de confinamiento que obligaron a cerrar muchos lugares de trabajo. Era una restricción necesaria para inhibir la propagación del virus, sobre todo al comienzo, cuando todavía se desconocían muchos aspectos de su transmisión y gravedad. Cuando las calles de las ciudades de todo el mundo se sumieron en el silencio, hubo personas que renunciaron a la seguridad de sus hogares para ir a trabajar. Esos trabajadores mantuvieron la producción, distribución y venta de alimentos, limpiaron las calles y los autobuses para contener la propagación de la pandemia, velaron por la seguridad pública, se ocuparon del transporte de bienes esenciales y del desplazamiento de los trabajadores, y atendieron y curaron a los enfermos. Se trata de los «trabajadores clave».

El presente informe se centra en los trabajadores clave: sus experiencias de trabajo durante la pandemia de COVID-19, su exposición a riesgos para la salud física y mental, así como sus condiciones de trabajo en general. Pero no se limita a esos aspectos. Uno de los objetivos del informe es sensibilizar sobre la importancia de los trabajadores clave en el contexto mundial de frecuentes crisis, presentes y futuras. Se trata de alentar a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a la sociedad en general a que adopten las medidas necesarias para prevenir y mitigar las crisis y prepararse para afrontarlas, valorando a esos trabajadores por su contribución a la sociedad, invirtiendo en las infraestructuras físicas y sociales que el mundo necesita y creando un entorno propicio para los empleadores y trabajadores del sector privado, que representan buena parte de las actividades clave.

Un aspecto central de esos esfuerzos consiste en mejorar las condiciones laborales de los trabajadores clave en un conjunto de aspectos interrelacionados: la seguridad y la salud, la voz y representación colectiva, la estabilidad laboral, el tiempo de trabajo, los ingresos, la protección social y el acceso a la formación. Las deficiencias en un ámbito crean deficiencias en los demás. La pandemia de COVID-19 puso de relieve el valor de la seguridad y la salud en el trabajo (SST), así como la importancia capital del lugar de trabajo para la salud pública. En un mundo de crisis recurrentes, en el que no se puede suspender el funcionamiento de las actividades esenciales, es evidente que la seguridad y la salud en el lugar de trabajo benefician no solo al individuo, sino también a la organización para la que trabaja y a la sociedad en su conjunto. A la luz de esta realidad, la Conferencia Internacional del Trabajo declaró en junio de 2022 que el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), pasarían a considerarse convenios fundamentales, en el sentido de que los Estados Miembros de la OIT, independientemente de la situación relativa a la ratificación de esos instrumentos, estarían obligados en lo sucesivo a defender los principios relacionados con un entorno de trabajo seguro y saludable.

El objetivo de la SST —prevenir las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, y proteger y promover la salud de los trabajadores— ha cobrado renovada importancia con motivo de la pandemia, pero también a raíz de otros retos a que se enfrenta el mundo del trabajo, como el estrés térmico<sup>1</sup> y los efectos del cambio climático en general. La reglamentación moderna en materia de SST gira en torno a la eliminación o mitigación de riesgos. Ahora bien, la prevención no se limita a la SST, pues se aplica también a otras condiciones que constituyen los pilares del trabajo decente. Evitar la precariedad salarial, las jornadas excesivas, la inseguridad del empleo, la falta de voz y representación, la formación insuficiente y las perspectivas profesionales poco alentadoras mediante sólidas instituciones del trabajo previene las dificultades económicas, la segmentación del mercado de trabajo, los conflictos laborales y otros males sociales.

Una de las ideas que vertebran la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), de la OIT es que «el trabajo decente es esencial para la resiliencia de las sociedades», en tanto en cuanto no solo mitiga el impacto de las catástrofes, sino que sienta también las bases para una recuperación exitosa<sup>2</sup>. En efecto, así ha sido durante la pandemia de COVID-19, dado que los países con instituciones del trabajo más robustas —sólidos sistemas de diálogo social, administración

---

**La pandemia de COVID-19 demostró la importancia de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo no solo para el individuo, sino también para la organización en la que trabaja y para la sociedad en general.**

---

La **Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205)**, «proporciona orientaciones a los Miembros sobre las medidas que se han de adoptar para generar empleo y trabajo decente a los fines de la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia con respecto a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.

[...] el término 'resiliencia' designa la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente [...].».

del trabajo, protección laboral y social— pudieron atenuar más fácilmente los efectos nocivos de la pandemia, entre otras cosas preservando mejor la continuidad y la calidad de los servicios clave. La Recomendación núm. 205 insta a ir más allá de la ayuda humanitaria en desastres o conflictos para propiciar que los países realicen las inversiones necesarias en trabajo decente con el objetivo de construir sociedades resilientes.

Lamentablemente, como muestra este informe, los trabajadores clave se encuentran en una posición más vulnerable en el mercado de trabajo. A pesar de suministrar bienes y servicios esenciales para el funcionamiento cotidiano de las sociedades, los trabajadores clave soportan muchos déficits de trabajo decente más acentuados que en el caso de los trabajadores no clave. En consecuencia, este informe propugna una revalorización acorde con la verdadera contribución social del trabajo clave, no solo por razones de justicia, sino también para garantizar la prestación de servicios clave de calidad que son imprescindibles para la sociedad.

## Revalorización del trabajo clave en consonancia con su contribución social

*A menudo pasamos por alto la labor y la importancia de quienes no ocupan puestos profesionales, de quienes no disfrutan de un empleo prestigioso. [...] [C]uando una persona desempeña un trabajo que sirve a la humanidad y que ayuda a la construcción de la humanidad, su labor tiene dignidad y es valiosa. Algún día nuestra sociedad deberá tomar conciencia de ello. Algún día nuestra sociedad, si quiere sobrevivir, llegará a respetar a los trabajadores de los servicios de saneamiento, pues la persona que recoge nuestra basura es, en última instancia, tan importante como el médico, ya que sin su trabajo las enfermedades proliferan.*

*Martin Luther King, Jr.<sup>3</sup>*

Los bajos niveles retributivos, las condiciones de trabajo inseguras y el escaso prestigio social caracterizan a muchas ocupaciones clave. Pese a su importancia para el funcionamiento de las economías y las sociedades, como se demostró durante la pandemia de COVID-19, el trabajo clave suele estar infravalorado y no recibe un trato acorde con su contribución social. La fijación de salarios es un proceso complejo que depende de la demanda del bien o servicio que se presta y de la oferta de mano de obra, pero también de normas sociales arraigadas sobre el prestigio y la jerarquía profesionales<sup>4</sup>. En consecuencia, la retribución de muchas ocupaciones se ve influida por su estatus, lo que supone la degradación de algunos empleos a pesar de su valor social. Así se observa claramente en el caso de los trabajos de limpieza y saneamiento, que habitualmente se asocian con los índices más bajos de prestigio profesional<sup>5</sup>. También es el caso de las ocupaciones muy feminizadas, en particular las de cuidados, que sufren penalizaciones retributivas bien documentadas<sup>6</sup>.

Si los salarios se basan en cálculos económicos de la productividad marginal del trabajo, se elude la responsabilidad de la sociedad de valorar el trabajo clave mediante una mejora de la remuneración y demás condiciones laborales, aparte de que resulta prácticamente imposible medir la productividad marginal, sobre todo en los servicios<sup>7</sup>. En efecto, «satisfacer la demanda del mercado no es necesariamente lo mismo que hacer una contribución verdaderamente valiosa a la sociedad»<sup>8</sup>. Cada noche, durante los primeros meses de la pandemia, en ciudades de todo el mundo se aplaudió y ensalzó como héroes a los trabajadores clave por los servicios que prestaban, lo que aumentó el prestigio

de su trabajo<sup>9</sup>. La tarea que tenemos por delante es mejorar las condiciones laborales de esos trabajadores en consonancia con la nueva apreciación de su valor fundamental para las economías y las sociedades.

## Estructura del informe

En este capítulo introductorio se explica, primeramente, la definición del concepto de trabajador clave tal como se entiende en este informe, así como el uso de la expresión trabajador «esencial» en textos jurídicos y en crisis anteriores. A continuación, se ofrece un análisis descriptivo del perfil sociodemográfico de los trabajadores clave. Aunque los perfiles y las condiciones laborales de los trabajadores clave han sido objeto de numerosos estudios desde el inicio de la pandemia, la mayoría de ellos se centran en un país o región y se limitan, generalmente, a determinadas ocupaciones. En el presente informe, de alcance mundial, se ofrecen datos relativos a un conjunto más diverso de trabajadores, procedentes de países con niveles muy distintos de desarrollo económico y, por lo tanto, con perfiles económicos, sociales y demográficos divergentes.

El **capítulo 2** trata sobre las arduas condiciones de trabajo durante la pandemia, tanto para los trabajadores clave como para las empresas proveedoras de bienes y servicios clave. En la primera sección del capítulo se realiza un análisis empírico del exceso de mortalidad de los trabajadores clave y no clave, diferenciando entre las distintas categorías de trabajadores clave, y se demuestra la importancia de los protocolos de SST para mitigar los riesgos que afectan a la seguridad y la salud en el trabajo. Las secciones segunda y tercera del capítulo se basan en entrevistas realizadas para este informe a trabajadores y pequeños empresarios de la Argentina, el Canadá, Filipinas, Ghana, la India, Kenya, Malasia, México, el Perú, la República de Corea, Sudáfrica y Türkiye, así como en bibliografía secundaria. El objetivo del análisis cualitativo es extraer ideas de la experiencia vivida por los trabajadores y empresarios clave durante la pandemia, escuchando su testimonio para explicar las diferentes exigencias a las que tuvieron que responder. Además del estrés físico y mental sufrido por los trabajadores clave durante la pandemia, se documenta la disparidad de experiencias en función de las condiciones de trabajo. El análisis de las empresas pone de manifiesto resultados disímiles entre unas y otras, y permite conocer las dificultades que encontraron para establecer protocolos de SST.

En los **capítulos 3 y 4** se analizan las condiciones laborales de los trabajadores clave, atendiendo a siete ámbitos que definen la calidad del empleo: seguridad y salud, derechos de libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva, modalidades contractuales, horas de trabajo, retribución, protección social y formación. El análisis se basa en datos representativos y armonizados de encuestas de población activa y hogares de 90 países. Las encuestas permiten identificar a los trabajadores clave según la definición expuesta en el presente capítulo. En el capítulo 3 se explica la importancia de los ámbitos señalados y se evalúa el alcance de los déficits que cada uno de ellos entraña para los trabajadores clave. Dado que la calidad del empleo depende en gran medida del trabajo que se realiza, en el capítulo 4 se detallan las condiciones de trabajo en los ocho grandes grupos de ocupaciones clave objeto de análisis en el informe, destacando los riesgos particulares de determinadas ocupaciones clave. Se observa que la tensión del trabajo durante la pandemia agravó las dificultades que muchos trabajadores clave ya soportaban desde tiempo atrás.

Los **capítulos 5 y 6**, relativos a las políticas, proporcionan orientaciones sobre cómo asegurar que la contribución vital de los trabajadores clave al funcionamiento de las economías y a la vida cotidiana de las personas se reconozca y valore en consecuencia, a fin de sostener un mundo del trabajo más resiliente. El capítulo 5 trata sobre las principales instituciones del trabajo —SST, contratos de trabajo, horas de trabajo, políticas salariales, protección social, formación e inspección del trabajo— que deben fortalecerse para revalorizar el trabajo clave, de conformidad con las normas de la OIT y las prácticas nacionales. En el capítulo 6 se explica que, junto al fortalecimiento de las instituciones del trabajo, una condición necesaria para un mundo laboral más resiliente es la inversión en infraestructuras físicas y sociales de sectores clave, especialmente en los países de ingresos bajos, donde las carencias son acuciantes. Se examina específicamente el caso de los servicios de salud, incluidos los cuidados de larga duración, los sistemas alimentarios y las empresas privadas. Las inversiones deben ser suficientes para garantizar que las organizaciones públicas y privadas proveedoras de bienes y servicios clave dispongan de los medios necesarios para el desempeño de su actividad. Además, esas inversiones generan importantes beneficios económicos y sociales.

En el **capítulo 7** se retoma la tesis central de que ha llegado el momento de revalorizar el trabajo clave mediante la mejora de las condiciones laborales. Se defiende la necesidad de realizar las inversiones propugnadas en los capítulos anteriores y se resumen las políticas esenciales para potenciar la resiliencia.

\*\*\*

En la fecha de finalización del informe (otoño de 2022), la pandemia había remitido hasta el punto de que se habían levantado la mayoría de las restricciones en todo el mundo. Así pues, aunque perduran los efectos de la pandemia

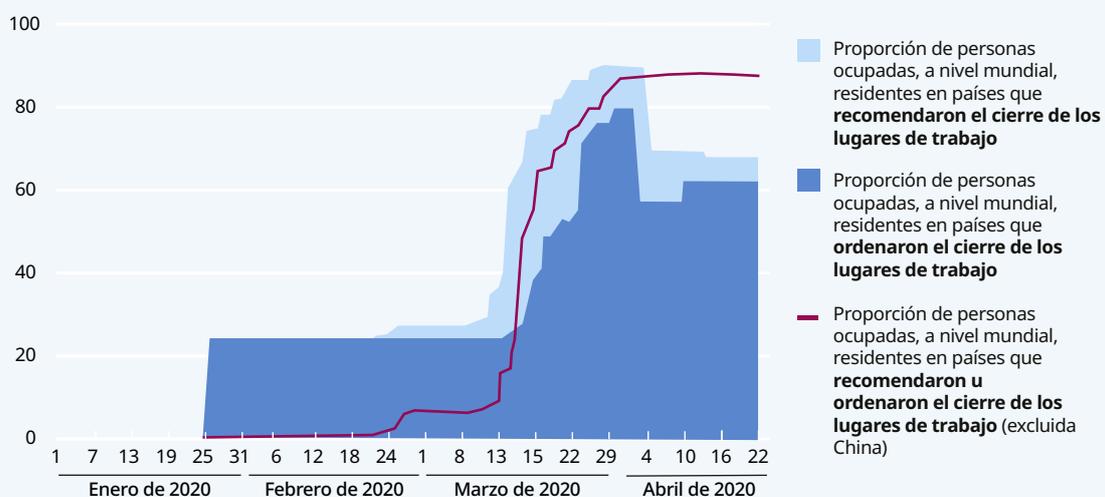
y siguen apareciendo nuevos casos de COVID-19 —y, por lo tanto, persiste el riesgo de que se vuelvan a imponer restricciones—, en el informe se hace referencia a la pandemia en pasado.

## 1.1. Definición del concepto de trabajadores clave

Al comienzo de la pandemia de COVID-19, los países cancelaron los actos o reuniones que congregaban a un elevado número de personas e intentaron evitar el contacto humano innecesario para frenar la propagación del virus. En el peor momento de la crisis sanitaria, en abril de 2020, casi el 80 por ciento de la población ocupada mundial vivía en países que habían impuesto medidas de cierre obligatorio de los lugares de trabajo, y otro 10 por ciento vivía en países donde se recomendaba el cierre (véase el gráfico 1.1). Durante el primer año de la pandemia, los países impusieron más de 108 000 restricciones a los viajes internacionales con motivo de la COVID-19, además de restricciones a la circulación interna en cada país<sup>10</sup>. La pandemia de COVID-19 también interrumpió la migración internacional, frenando el crecimiento de la población de migrantes internacionales en unos 2 millones hasta mediados de 2020, es decir, un 27 por ciento menos de lo previsto<sup>11</sup>.

Pese a las medidas extraordinarias de lucha contra la pandemia, algunas actividades tuvieron que continuar para satisfacer las necesidades y funciones básicas de las sociedades. En consecuencia, la mayoría de los países publicaron listas oficiales que eximían de la orden de confinamiento a determinadas ocupaciones que prestaban servicios indispensables, o priorizaron la realización de pruebas y, en su caso, el acceso a las vacunas para los trabajadores de esos sectores. El objeto de estudio del presente informe son los trabajadores, comúnmente calificados como «esenciales», «de primera línea» o «clave», que mantuvieron su actividad durante la pandemia. Abarcan un amplio conjunto de ocupaciones, desde técnicos en emergencias médicas hasta trabajadores de correos, pasando por vendedores de alimentos. Atendiendo a su situación en el empleo, pueden ser trabajadores por cuenta ajena (asalariados, también denominados empleados) o por cuenta propia (independientes, también denominados autónomos), y presentan condiciones de trabajo muy divergentes. No obstante, todos tienen en común el atributo de dedicarse a una profesión

▶ **Gráfico 1.1. Población mundial ocupada en países que ordenaron o recomendaron el cierre de los lugares de trabajo, enero-abril de 2020 (en porcentaje)**



**Nota:** La proporción de personas ocupadas residentes en países que recomendaron el cierre de los lugares de trabajo se suma a la de los países donde el cierre era obligatorio.

**Fuente:** «Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición», 2020.

que atiende las necesidades fundamentales de las sociedades y de haber soportado un mayor riesgo de exposición al virus y a la enfermedad por el mero hecho de haberse alejado de la seguridad del hogar para realizar su trabajo durante la pandemia.

## Los trabajadores clave en la pandemia de COVID-19

El concepto de trabajadores clave, tal como se utiliza en este informe, se define a partir de las listas de ocupaciones publicadas por numerosos países al comienzo de la pandemia. Entre marzo y abril de 2020, un total de 126 países publicaron listas de actividades o servicios que debían seguir funcionando a pesar de la pandemia (véase el gráfico 1.2)<sup>12</sup>. Aunque las listas variaban en cuanto a su finalidad, alcance y grado de detalle, el conjunto de servicios o actividades que se consideraban esenciales presentaba importantes similitudes entre países de distintas regiones del mundo (África, Américas, Asia, Estados Árabes y Europa) y diferentes niveles de ingresos (altos, medianos y bajos). No obstante, también hubo diferencias, a raíz de la estructura económica y geográfica de cada país y como resultado de la presión política de determinados sectores para reanudar la actividad, especialmente durante las sucesivas oleadas de la pandemia<sup>13</sup>.

La mayoría de los países facilitaron listas detalladas de servicios que debían seguir prestándose. Solo en unos pocos países las listas eran de carácter más genérico y en seis países se limitaban a las actividades no permitidas. En general, se observa una coincidencia sustancial entre las actividades enumeradas en las listas, lo que no es de extrañar, dada la necesidad de garantizar la continuidad de ciertos servicios y bienes básicos. Por consiguiente, en la mayoría de los casos se incluyeron actividades destinadas a salvaguardar el acceso a los alimentos, el agua, la electricidad, el saneamiento y los servicios de salud, y a preservar el orden público. Sin embargo, el suministro de esos bienes y servicios requería también la inclusión de otras actividades conexas. Así, por ejemplo, ningún país negó la crucial importancia de la producción alimentaria y agrícola. Para garantizar un suministro suficiente de alimentos se requería, además de la actividad de los agricultores que cultivan la tierra, la incorporación del transporte (para llevar los alimentos al mercado), determinadas actividades manufactureras (las fábricas que preparan alimentos elaborados), algunos sectores minoristas (tiendas y establecimientos ambulantes de venta de alimentos frescos y elaborados), restaurantes que preparan comidas para llevar y servicios de reparto a domicilio (incluidos los trabajadores de plataformas) que entregan comidas a los consumidores. En el sector de la salud existen redes similares de producción e intercambio. Además de estos servicios, la mayoría de los gobiernos ampliaron su lista de servicios esenciales para incluir actividades de información y comunicaciones, actividades financieras, servicios jurídicos y administración pública. Estos servicios eran necesarios para la continuidad de la actividad económica y para satisfacer las necesidades básicas enumeradas anteriormente. En total, se identificaron 13 grandes sectores de servicios considerados esenciales en la mayoría de los países (véase el cuadro 1.1; véase también el anexo, donde se describe con mayor detalle la metodología utilizada para ordenar los datos de las listas elaboradas por los países).

► **Gráfico 1.2. Países que publicaron listas de actividades «esenciales» entre marzo y abril de 2020**



▶ **Cuadro 1.1. Sectores asociados a los servicios esenciales**

<b>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</b>	<b>Información y comunicaciones</b>
<b>Explotación de minas y canteras</b>	<b>Actividades financieras y de seguros</b>
<b>Industrias manufactureras</b>	<b>Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>
<b>Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado</b>	<b>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</b>
<b>Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación</b>	<b>Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria</b>
<b>Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas</b>	<b>Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social</b>
<b>Transporte y almacenamiento</b>	

Una vez elaboradas las listas sectoriales (a nivel de dos dígitos de la CIIU), el siguiente paso consistió en identificar las ocupaciones de cada uno de esos sectores tomando la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08). Había 40 ocupaciones de ese tipo en el nivel de dos dígitos de la CIUO, 15 de las cuales se consideraron compatibles con la modalidad de teletrabajo en la mayor parte del mundo. Aunque muchas de estas últimas ocupaciones son fundamentales para el funcionamiento de las economías y las sociedades, la posibilidad de trabajar desde casa supuso que los trabajadores afectados no estuvieran expuestos a los mismos riesgos de salud derivados de la pandemia que aquellos cuyos empleos requerían presencia física. El informe se centra en los trabajadores que tuvieron que salir de sus hogares para realizar su trabajo, pues el objetivo es extraer enseñanzas de la experiencia de la COVID-19 para los Estados Miembros que deseen fortalecer la resiliencia de sus economías y sociedades con miras a futuras crisis. En consecuencia, se excluyen del análisis las ocupaciones que admiten la modalidad de teletrabajo<sup>14</sup>, y se considera «trabajadores clave» a los que desempeñan una actividad inscrita en alguna de las 25 ocupaciones de carácter necesariamente presencial dentro de los sectores asociados a los servicios esenciales (cuadro 1.1). Estas ocupaciones se clasifican en ocho grandes grupos: trabajadores de los sistemas alimentarios; trabajadores de la salud; trabajadores del comercio al por menor; trabajadores de seguridad; trabajadores manuales (incluye operadores de instalaciones y trabajadores de almacén); trabajadores de limpieza y saneamiento; trabajadores del transporte; trabajadores técnicos y administrativos (véase el gráfico 1.3)<sup>15</sup>.

▶ **Gráfico 1.3. Ocupaciones clave no compatibles con el teletrabajo, por grandes grupos de ocupaciones**



**Nota:** Véase una descripción detallada de la metodología en el anexo.

Los ocho grandes grupos de ocupaciones abarcan los principales servicios necesarios para mantener las funciones básicas de las economías y sociedades, con una notable excepción: la enseñanza<sup>16</sup>. La educación de calidad es el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y, al igual que la salud, desde antiguo se considera necesaria para satisfacer las «necesidades básicas», al tratarse de un medio para participar plenamente en la vida social, cultural y política de una comunidad<sup>17</sup>. No obstante, en respuesta a la preocupación de los expertos en salud pública por la posibilidad de que las escuelas fueran una fuente primaria de transmisión comunitaria del virus de la COVID-19, 188 países ordenaron el cierre de los centros escolares en abril de 2020<sup>18</sup>. Probablemente a raíz de esa decisión, solo 19 países designaron los servicios de enseñanza como «esenciales» durante los primeros meses de la pandemia. La mayoría (el 90 por ciento) de los países adoptaron otras vías para seguir impartiendo clase mediante tecnologías como internet, televisión y radio, de modo que los docentes y alumnos pasaron a la enseñanza a distancia<sup>19</sup>. Dado que solo una pequeña parte de los países calificaron la enseñanza como una actividad «esencial», y en muchos de ellos se optó por la enseñanza a distancia, los profesionales de la enseñanza no se incluyen en la definición de trabajadores clave a efectos del presente informe, a pesar del reconocimiento generalizado de su función esencial en las sociedades y las economías.

## Evolución histórica del concepto de trabajo clave o esencial

Las expresiones «trabajadores esenciales», «trabajadores de primera línea» y «trabajadores clave» aparecieron en el léxico cotidiano al inicio de la pandemia de COVID-19 y tras las consiguientes medidas de confinamiento que restringieron o desalentaron la movilidad social, salvo en el caso de aquellas personas consideradas vitales para las funciones básicas de la economía y la sociedad, es decir, los «trabajadores esenciales». Aunque el concepto de «trabajo esencial» era nuevo para muchos, ya se había utilizado en relación con la exigencia de realizar ciertas tareas, permitiendo o, en ocasiones, exigiendo el desempeño de determinados tipos de trabajo. Además, la expresión se utiliza jurídicamente para designar las restricciones del derecho de huelga de los trabajadores que realizan esos tipos de actividad.

Aunque el concepto de «trabajo esencial» se asocia con el Estado moderno e industrial, se documenta su uso en épocas preindustriales. Ello indica que ya entonces se tenía conciencia de la necesidad de prestar ciertos servicios incluso en tiempos de crisis. Durante los diversos brotes de peste negra en Europa entre los siglos XIV y XVII, los ayuntamientos de varias ciudades declararon periodos de cuarentena, clausuraron algunas actividades económicas y concedieron exenciones solo a los residentes que realizaban trabajos indispensables. Los trabajadores de servicios esenciales en tiempos de la peste negra eran los sepultureros para enterrar a los muertos, los guardias para hacer cumplir la cuarentena, las enfermeras para prestar servicio en lazaretos y las personas encargadas de la búsqueda y recogida de cadáveres<sup>20</sup>. Al igual que ocurre con los servicios esenciales en la actualidad, los trabajos más arriesgados eran realizados por personas económicamente vulnerables con una imperiosa necesidad de ingresos, como viudas y pobres que subsistían gracias a la caridad parroquial. Durante la peste bubónica de Londres (1665-1666), muchos médicos (una profesión exclusivamente masculina en la época) no se arriesgaron a examinar los cadáveres contagiosos y huyeron de la ciudad asediada por la enfermedad, lo que dejó el trabajo esencial de búsqueda de muertos en manos de mujeres con dificultades económicas<sup>21</sup>. En algunos casos, las autoridades tomaron medidas aún menos deseables, obligando a algunos grupos a realizar tareas prioritarias de alto riesgo durante los brotes de peste. A principios del siglo XVIII, por ejemplo, los funcionarios municipales de salud de Marsella compraron esclavos de un barco en cuarentena para que acarrearán y enterrarán cadáveres<sup>22</sup>. Durante la pandemia de gripe española de 1918-2020 se protegieron «actividades esenciales» similares. En Java, el gobierno colonial holandés destinó a los trabajadores de las plantaciones de caña de azúcar y tabaco a la producción de arroz, en respuesta a la escasez de mano de obra y al riesgo de hambruna<sup>23</sup>.

La expresión «servicios esenciales» se utilizó de forma más explícita durante las dos guerras mundiales del siglo XX. En la Primera Guerra Mundial, el Gobierno británico aprobó la Ley Nacional de Registro para identificar todas las ocupaciones que «producen los bienes necesarios para uso civil y militar». En consecuencia, las personas empleadas en esas ocupaciones quedaron exentas del servicio militar<sup>24</sup>. Entre los sectores considerados esenciales se encontraban la metalurgia, la minería, los textiles, el calzado, el transporte, la agricultura, la producción de cemento y ladrillos, la industria química, los

---

**El concepto de «trabajo esencial» era nuevo para muchos durante la pandemia de COVID-19, pero ya se había utilizado para designar determinadas tareas que debían realizarse incluso en tiempos de crisis, como pestes o guerras.**

---



en 1941 se hizo obligatorio que las mujeres se inscribieran para trabajar en actividades de apoyo a la guerra, y las solteras podían elegir entre el sector servicios y la industria<sup>25</sup>.

En Alemania, durante la Segunda Guerra Mundial, varias industrias fueron declaradas esenciales para la economía de guerra, entre ellas la producción de petróleo y metales no ferrosos, la construcción de vagones de ferrocarril, la industria química y la fabricación de pólvora y explosivos<sup>26</sup>. Se consideró indispensables para la economía a ciertos grupos de trabajadores de nacionalidad alemana, generalmente en puestos directivos y con competencias técnicas calificadas, y por ello se los eximió del servicio militar<sup>27</sup>. En los Estados Unidos, el Gobierno diferenció entre las personas necesarias para las industrias clave y las que debían ser reclutadas para el servicio militar. En virtud de la Ley de Formación y Servicio Selectivos, de 1940, se establecieron las normas de exención del servicio militar dependiendo de la ocupación<sup>28</sup>. Se calificó como esenciales a las personas que trabajaban en la industria de defensa y a los obreros empleados en fábricas proveedoras de los suministros necesarios, así como a los trabajadores de industrias que servían a los intereses nacionales y a la salud pública<sup>29</sup>. Debido al elevado número de hombres llamados a filas durante la contienda, escaseaba la mano de obra en puestos clave, especialmente en la construcción naval, el almacenamiento de municiones y las fábricas de construcción de maquinaria. Posteriormente se instó a las personas de color, a las mujeres y a las personas con discapacidad a incorporarse a la vida activa para ocuparse de esas tareas prioritarias<sup>30</sup>.

En febrero de 2022, una semana después de la invasión rusa de Ucrania, el Ministerio de Economía ucraniano promulgó varios decretos que eximían a determinados trabajadores clave de la movilización en operaciones militares durante un periodo de seis meses con el fin de que atendieran las necesidades del Gobierno, en sus operaciones defensivas, y las de la población en general. Entre las categorías de trabajadores reservados estaban los del complejo militar-industrial, el sector público (incluidas las empresas estatales), la agricultura y la ganadería, los servicios públicos de suministro, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la banca, el comercio, la artesanía, la elaboración de alimentos de primera necesidad (como el pan) y la industria farmacéutica, así como los profesionales de la salud, los conductores y los trabajadores ferroviarios<sup>31</sup>.

## Definición jurídica de trabajo esencial

El otro uso conocido de la expresión «trabajadores esenciales» es jurídico, en referencia a las limitaciones legales impuestas por muchos países al derecho de huelga de los trabajadores que prestan servicios esenciales. Aunque el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) de la OIT atribuye a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho de «organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción» (artículo 3), con el objeto de «fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores» (artículo 10)<sup>32</sup>, algunos países han restringido el derecho de huelga para determinadas categorías de trabajadores «esenciales». Según el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT, tales restricciones solo son válidas «en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado», «en caso de crisis nacional aguda y por una duración limitada», o si la interrupción del servicio pudiera «poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población»<sup>33</sup>.

El Comité de Libertad Sindical «ha señalado los abusos que pueden resultar de una definición excesivamente amplia en la legislación de la expresión 'servicios esenciales' y ha sugerido que la prohibición de las huelgas se limite a los servicios que son esenciales en el estricto sentido de la palabra»<sup>34</sup>, definidos como «aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población»<sup>35</sup>. Normalmente esto se asocia con la prestación de servicios que satisfacen necesidades básicas, incluidos los servicios

públicos de suministro (agua, electricidad, gas, teléfono), la seguridad pública (bomberos, policía, fuerzas armadas, prisiones) y la salud. El Comité ha reconocido que «un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población»<sup>36</sup>, como podría ser el caso de los servicios de saneamiento, por ejemplo.

En varias ocasiones, el CLS ha criticado las definiciones excesivamente amplias de los servicios esenciales empleadas por los Estados Miembros de la OIT, por ejemplo en relación con los servicios de radio y televisión, los sectores metalúrgico y minero, los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos, los servicios estatales de impresión, los monopolios estatales del alcohol, la sal y el tabaco, los pilotos de líneas aéreas, los servicios de hotelería, la fabricación de automóviles y las actividades agrícolas, en particular el suministro y la distribución de productos alimenticios<sup>37</sup>.

Durante la pandemia de COVID-19, algunos países distinguieron entre el concepto de servicios esenciales en referencia a las limitaciones del derecho de huelga y los «servicios esenciales» en el contexto de la crisis sanitaria. Por ejemplo, cuando el Gobierno de Malasia promulgó su primera Orden de Control de la Movilidad, en marzo de 2020, aclaró que la lista de sectores y servicios «esenciales» difería de la que figuraba en el primer anexo de la Ley de Relaciones Laborales de Malasia de 1967, que se refería a las restricciones por cierres patronales y huelgas. En vez de ello, se estableció una lista de sectores y servicios esenciales autorizados a operar durante el confinamiento por la pandemia, recogida en el Reglamento de Prevención y Control de Enfermedades Infecciosas (Medidas en las Zonas Infectadas), de 2020<sup>38</sup>.

Sin embargo, durante la pandemia de COVID-19, algunos países promulgaron amplias medidas de emergencia para restringir el derecho de expresión, reunión y asociación, incluido el derecho de huelga. En marzo de 2020, Portugal ordenó a los trabajadores portuarios en huelga que volvieran al trabajo, aduciendo que los puertos eran indispensables para la producción y el suministro de bienes y servicios esenciales para la población<sup>39</sup>. En febrero de 2022, tras una serie de huelgas en los sectores de la salud y la electricidad en Sri Lanka en medio de una grave crisis económica, el Presidente invocó una ley de 1979 que prohibía los paros laborales en los dos sectores, declarando «servicios públicos esenciales» todos los trabajos conexos<sup>40</sup>. Algunos países han registrado formalmente excepciones a sus obligaciones dimanantes de los tratados de respetar la libertad sindical y de asociación, entre ellos el Ecuador y Estonia (excepción al artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y Albania (excepción al artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos)<sup>41</sup>.

Debido a la asociación de los «servicios esenciales» con las restricciones del derecho de huelga, en el presente informe se utiliza la nomenclatura «trabajadores clave».

---

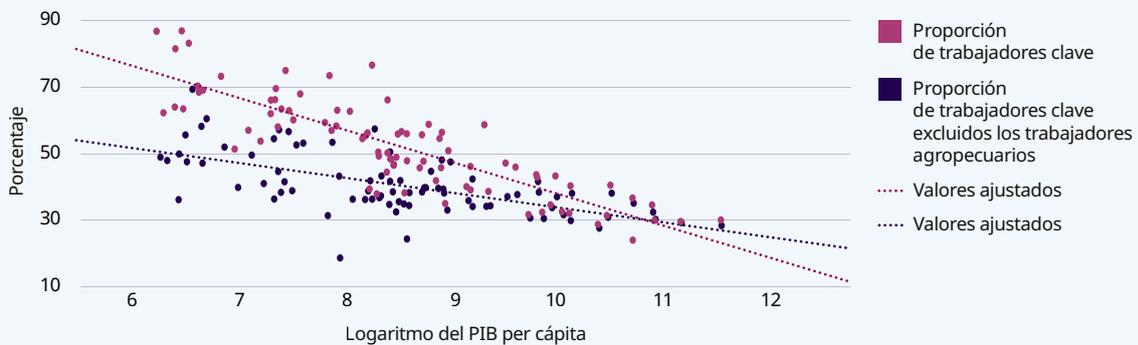
**Durante la pandemia de COVID-19, algunos países promulgaron amplias medidas de emergencia para restringir el derecho de expresión, reunión y asociación, incluido el derecho de huelga.**

---

## 1.2. ¿Cuántos trabajadores clave hay y cuáles son sus características?

Los trabajadores clave representan una amplia proporción de la población activa mundial. En los 90 países sobre los que se dispone de datos, el porcentaje de trabajadores clave oscila entre un máximo del 87 por ciento en Mozambique y un mínimo del 24 por ciento en Israel, con un promedio del 52 por ciento a nivel mundial<sup>42</sup>. Como se constata en el gráfico 1.4, por lo general, cuanto mayor es el nivel de ingresos de un país, menor es el porcentaje de trabajadores en ocupaciones clave. Esto no es de extrañar, habida cuenta de que la agricultura y la ganadería siguen siendo una parte importante de la actividad económica y una ocupación dominante en muchos países de ingresos bajos y medianos. No obstante, según se observa en el gráfico 1.4, la relación negativa se mantiene incluso después de excluir a los trabajadores agropecuarios. Con el desarrollo económico, se diversifica la estructura de las actividades económicas y un mayor número de personas se emplea en sectores no clave, como las actividades financieras y de seguros, las actividades inmobiliarias o las actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, que no están comprendidas en la categoría de trabajo clave. En consecuencia, con el aumento de los ingresos, desciende la proporción de trabajadores clave (véase el gráfico 1.5), incluso si se excluyen las actividades agropecuarias.

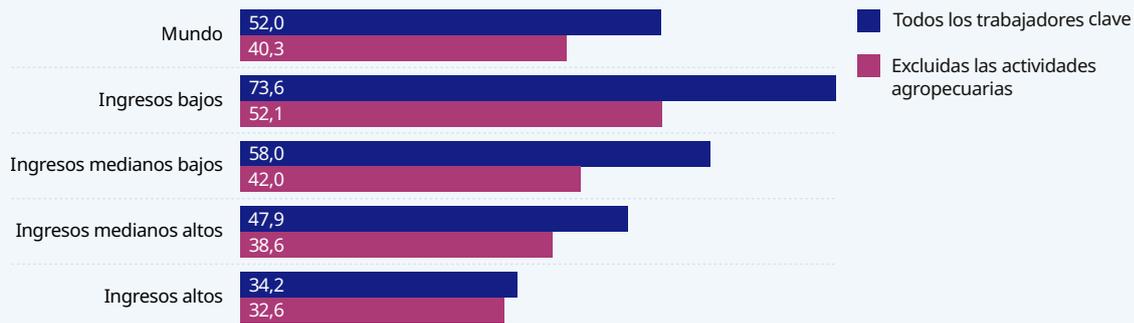
▶ **Gráfico 1.4. Relación inversa entre el nivel de ingresos y la proporción de trabajadores clave**



**Nota:** El gráfico se basa en una regresión bivariada entre la proporción de empleo clave y el producto interior bruto (PIB) per cápita (en dólares constantes de los Estados Unidos de 2015).

**Fuente:** Cálculos de la OIT basados en las encuestas que figuran en el anexo.

▶ **Gráfico 1.5. Trabajadores clave entre la población ocupada por grupo de países según su nivel de ingresos, incluidas y excluidas las actividades agropecuarias (en porcentaje)**

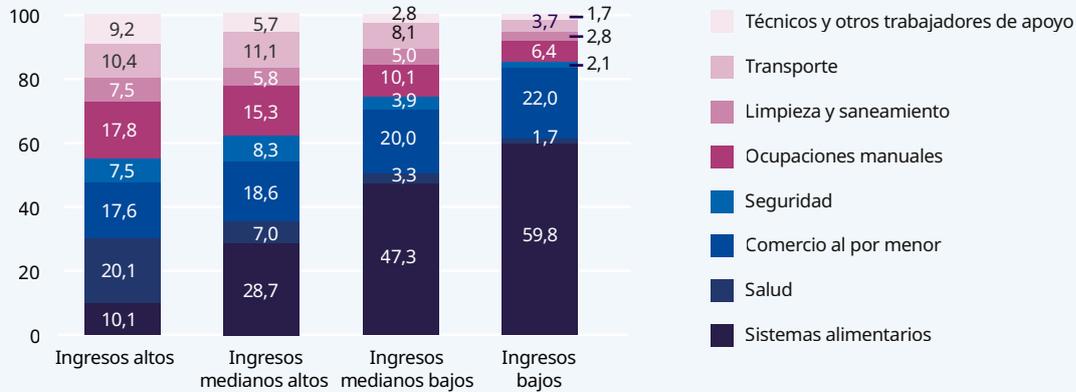


**Fuente:** Cálculos de la OIT basados en las encuestas que figuran en el anexo.

Además, los tipos de ocupaciones más prevalentes en el trabajo clave tienden a desplazarse hacia los servicios de salud, la limpieza y el saneamiento, las ocupaciones manuales (industrias manufactureras y almacenes) y los puestos técnicos y administrativos. Menos del 2 por ciento de los trabajadores clave se dedican a los servicios de salud en los países de ingresos bajos, mientras que la proporción alcanza casi el 20 por ciento en los países de ingresos altos (véase el gráfico 1.6). No obstante, se observa una evolución en la distribución de las ocupaciones incluso dentro de un mismo grupo. Por ejemplo, la categoría de los sistemas alimentarios incluye la cadena de valor de la producción de alimentos, que comprende desde los trabajadores agropecuarios, pescadores, cazadores y recolectores de subsistencia (código 63 de la CIUO) hasta los ayudantes de preparación de alimentos (código 94 de la CIUO), pasando por los agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros de explotaciones con destino al mercado (códigos 61 y 62 de la CIUO) y los peones agropecuarios, pesqueros y forestales (código 92 de la CIUO). Casi el 40 por ciento de los trabajadores clave de los sistemas alimentarios en los países de ingresos bajos están clasificados como trabajadores agropecuarios de subsistencia (código 63 de la CIUO), cuya proporción más elevada se registra en Angola, Etiopía, Mozambique y Nigeria. En cambio, la proporción correspondiente apenas supera el 10 por ciento en los países de ingresos altos y medianos altos. Del mismo modo, los ayudantes de preparación de alimentos representan el 7 por ciento de los trabajadores de los sistemas alimentarios en los países de ingresos altos, mientras que su presencia en los países de ingresos bajos es insignificante (el 0,1 por ciento)<sup>43</sup>.

Aunque la agricultura de subsistencia pueda parecer ajena al ámbito del trabajo clave porque se refiere al sustento familiar, es importante tener en cuenta que, en la práctica, los trabajadores clasificados estadísticamente como «trabajadores agropecuarios de subsistencia» suelen dedicarse a actividades de mercado, sobre todo cuando venden los excedentes en la época de cosecha, además de realizar de forma recurrente trabajos como peones agropecuarios o como trabajadores a domicilio en la producción de bienes<sup>44</sup>.

► **Gráfico 1.6. Distribución ocupacional de los trabajadores clave por grupo de países según el nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Nota:** Debido a la limitación de los datos, la categoría «técnicos y otros trabajadores de apoyo» engloba a los trabajadores clave de los servicios personales (código 51 de la CIUO), incluidos los que pertenecen a otros grupos (por ejemplo, trabajadores de los sistemas alimentarios, como los cocineros).

**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 1.7. Situación laboral de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

En efecto, algunos estudios realizados en Etiopía y Nigeria demuestran que los agricultores dependen de esas actividades económicas complementarias para procurar su sustento<sup>45</sup>. Así pues, los trabajadores agropecuarios de subsistencia suelen desdibujar los límites entre la producción agraria para consumo propio y la destinada al mercado.

Además, el número de trabajadores agropecuarios de subsistencia y de peones agropecuarios puede aumentar en tiempos de recesión económica, ya que el sector suele servir de refugio a los migrantes retornados. Este ha sido el caso de la India, donde más de 11 millones de migrantes urbanos regresaron al campo tras la imposición de estrictas medidas de confinamiento a finales de marzo de 2020<sup>46</sup>. Aunque no todos esos trabajadores recurrieron al trabajo agropecuario, muchos de ellos lo hicieron, dada la necesidad de mantener sus medios de subsistencia a falta de sistemas sólidos de protección social<sup>47</sup>. Ocurrió algo similar con los vendedores ambulantes (comercio al por menor), pues muchos trabajadores que perdieron sus empleos durante la pandemia recurrieron a la venta ambulante para ganarse la vida. Por consiguiente, algunas profesiones clave, especialmente en los países en desarrollo, cumplen una doble función, por cuanto contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad y ayudan a mantener los medios de subsistencia de los trabajadores y sus familias.

En promedio, el 51 por ciento de los trabajadores clave están asalariados o a sueldo (es decir, son empleados), mientras que los demás desempeñan una actividad laboral por cuenta propia como trabajadores independientes (véase el gráfico 1.7). No obstante, existen diferencias fundamentales entre grupos de países según su nivel de ingresos: en los países de ingresos altos, la mayoría de los trabajadores clave son empleados (el 84 por ciento), mientras que ocurre lo contrario en los países de ingresos bajos, donde más del 87 por ciento de los trabajadores clave son independientes. En los países de ingresos altos, la agricultura y ganadería y, en menor medida, el transporte son las principales actividades económicas en las que es frecuente el empleo por cuenta propia. En cambio, en los países

## Muchos de los derechos y prestaciones que se otorgan a los empleados no están a disposición de los trabajadores independientes.

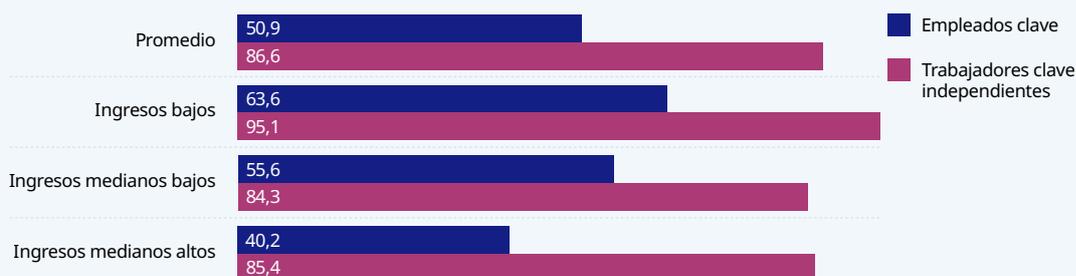
de ingresos bajos, el empleo por cuenta propia es la modalidad dominante entre los trabajadores clave de todos los grupos de ocupaciones, excepto en los de la salud y la seguridad.

La distinción basada en la situación laboral (entre empleados y trabajadores independientes) es fundamental, ya que la relación de trabajo sigue siendo la vía de acceso al empleo y a la protección laboral y social en la mayoría de los ordenamientos jurídicos del mundo<sup>48</sup>. Muchos de los derechos y prestaciones que se otorgan a los empleados no están a disposición de los trabajadores independientes. Estos últimos, al desempeñar su actividad por cuenta propia, no están amparados por la protección de la jornada laboral o el salario mínimo y, por lo general, no se benefician de las medidas protectoras en materia de SST, del acceso a la formación ni de la protección social. El derecho a la libertad de asociación, la libertad sindical y la negociación colectiva, aunque el CLS reconoce que se aplica a todos los trabajadores cualquiera que sea su situación laboral, tampoco se aplica universalmente<sup>49</sup>. Por ello preocupa el aumento de las relaciones de trabajo encubiertas, que pueden anular o atenuar la protección otorgada a los trabajadores en virtud de la legislación<sup>50</sup>. La distinción entre situaciones laborales tuvo

importantes consecuencias durante la pandemia de COVID-19, pues determinó la magnitud de las protecciones con que podían contar los trabajadores clave para mitigar la tensión de prestar servicio en primera línea.

En los países en desarrollo, la informalidad es una característica común de los trabajadores clave, especialmente si son independientes. La informalidad, tal como la define la OIT, incluye a los empleados que ocupan puestos de trabajo informales, los trabajadores familiares auxiliares y los trabajadores por cuenta propia, empleadores y cooperativistas que desarrollan su actividad en el sector informal<sup>51</sup>. Por término medio, en los países en desarrollo, casi el 87 por ciento de los trabajadores clave por cuenta propia tienen una situación informal; en los países de ingresos bajos, la proporción se eleva hasta el 95 por ciento. En el caso de los trabajadores clave por cuenta ajena (empleados clave) la distribución está menos sesgada, pero no deja de ser preocupante, ya que el 51 por ciento de ellos se inscriben en la economía informal. Los países de ingresos bajos presentan también altas tasas de informalidad (del 64 por ciento) entre los empleados clave; en los países de ingresos medianos altos, la proporción desciende (al 40 por ciento), pero sigue siendo elevada (véase el gráfico 1.8). Conviene señalar que, aunque la agricultura es una actividad en gran medida informal, su exclusión del análisis solo reduce la tasa de informalidad de los empleados clave al 46 por ciento en promedio, lo que pone de manifiesto la magnitud y omnipresencia de la informalidad en los países en desarrollo. A pesar de ello, las autoridades a veces trataron de impedir que algunos trabajadores informales siguieran trabajando durante los periodos de confinamiento por la pandemia. Como las listas elaboradas por los países se referían a los bienes y servicios esenciales que debían suministrarse —y no a las ocupaciones que los producían—, en los países con una proporción considerable de trabajadores informales a veces no estaba claro si estos estaban autorizados a trabajar (véase el recuadro 1.1).

▶ **Gráfico 1.8. Informalidad de los trabajadores clave (empleados e independientes) en los países en desarrollo (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

### Recuadro 1.1. Falta de reconocimiento de algunos trabajadores informales como trabajadores clave

Los trabajadores informales representan alrededor del 60 por ciento de la población ocupada mundial, y la proporción es aún mayor en algunas partes del mundo en desarrollo<sup>1</sup>. Muchos trabajadores informales suministran bienes y servicios que fueron clasificados como «esenciales» durante la pandemia, como los alimentos, el saneamiento, los cuidados y el transporte. En consecuencia, debería haberse permitido que todos los trabajadores de estos sectores desempeñaran su trabajo pese a las restricciones impuestas. No obstante, en comparación con sus homólogos formales en los mismos sectores, los trabajadores informales tropezaron con grandes obstáculos que agravaron las dificultades existentes desde antes de la pandemia.

El nivel de especificidad de las listas de sectores clave variaba de un país a otro. Los trabajadores informales, debido a la naturaleza informal de su trabajo, a menudo quedaron comprendidos en una tierra de nadie que se pasó por alto en las medidas de lucha contra la COVID-19. Por ejemplo, a diferencia de muchos países africanos que clasificaron expresamente a los trabajadores informales (como los vendedores ambulantes) en la categoría de trabajadores clave, muchos países latinoamericanos adoptaron normas ambiguas a este respecto. El reconocimiento como trabajadores clave también variaba según los sectores. Por consiguiente, algunos trabajadores informales tuvieron que organizarse y ejercer presión para que se estableciera oficialmente su condición de trabajadores clave, a fin de garantizar su derecho al trabajo durante la pandemia. Aunque algunos acabaron recibiendo ese reconocimiento, en 2022 los recicladores de la India todavía no habían sido reconocidos como trabajadores clave.

Incluso si se les reconocía la condición clave, los trabajadores informales podían seguir teniendo problemas para trabajar, toda vez que la aplicación de la medida dependía de la discrecionalidad de las autoridades locales. Según se constató en un estudio de WIEGO, realizado en 11 grandes ciudades de todo el mundo, algunos trabajadores informales necesitaban obtener permisos adicionales, lo que requería una farragosa interacción con las administraciones públicas locales. Además, el permiso para realizar el trabajo no incluía explícitamente otras actividades necesarias para ello, como la obtención de ingredientes, lo que en ocasiones provocó enfrentamientos con la policía. En el estudio se observó, por ejemplo, que el 95 por ciento de los encuestados que eran vendedores de alimentos en Sudáfrica no pudieron seguir trabajando en abril de 2020 debido al cierre de los mercados o a las restricciones de la movilidad<sup>2</sup>.

Ya antes de la pandemia, los trabajadores informales solían estar menos protegidos que los demás y a menudo eran objeto de procesos de desahucio y confiscación de sus propiedades. Las restricciones impuestas a raíz de la pandemia exacerbaron las tensiones e intensificaron el hostigamiento de las fuerzas de seguridad y la policía contra los trabajadores informales. La pandemia también agravó otras dificultades existentes. Debido a la disminución de los ingresos durante la pandemia, cayó la demanda de bienes y servicios proporcionados por los trabajadores informales. Al mismo tiempo, las restricciones de la movilidad también limitaron la circulación de clientes y aumentaron los costos de actividad de los trabajadores. La disminución del flujo de efectivo diario afectó de manera más adversa a los trabajadores informales, debido a sus dificultades de acceso a las fuentes formales de crédito, incluidas las ayudas públicas.

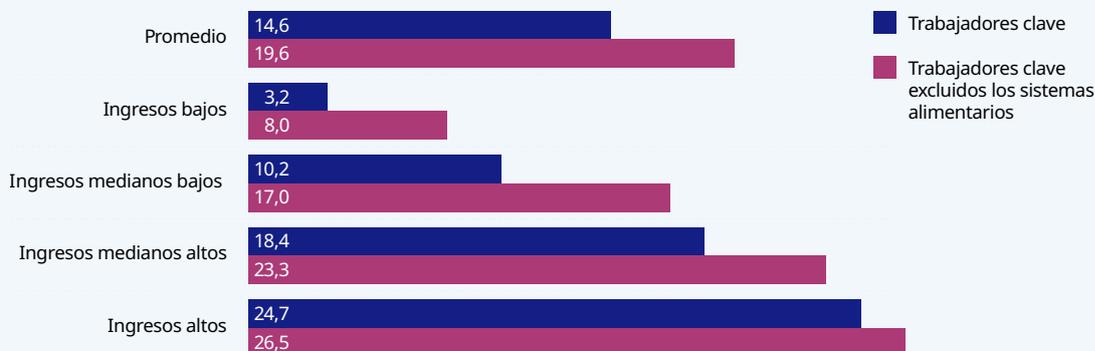
<sup>1</sup> Bonnet, Vanek y Chen, 2019.

<sup>2</sup> Alfars *et al.*, 2022.

**Fuente:** Orleans Reed, 2022.

Por último, los trabajadores clave están ocupados predominantemente en el sector privado. En promedio, algo menos del 15 por ciento tienen un empleo en el sector público, frente al 24 por ciento de los trabajadores no clave (gráfico 1.9). No obstante, el empleo público de los trabajadores clave varía mucho de un país a otro: en los países de ingresos bajos, solo el 3 por ciento de los trabajadores clave están ocupados en el sector público, frente al 25 por ciento en los países de ingresos altos. Esta situación pone de manifiesto la escasa envergadura del sector público en los países de ingresos bajos (lo que, a su vez, es sintomático de importantes diferencias en la proporción de los ingresos fiscales como porcentaje del ingreso nacional) y el predominio de la agricultura en los países de ingresos bajos (la producción y distribución de alimentos son casi totalmente privadas). Sin embargo, incluso si se excluye del cómputo a los trabajadores de los sistemas alimentarios, la proporción de empleo público entre los trabajadores clave de los países de ingresos bajos asciende solo al 8 por ciento, muy por debajo del promedio mundial del 19,6 por

▶ **Gráfico 1.9. Proporción de trabajadores clave con empleo público por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

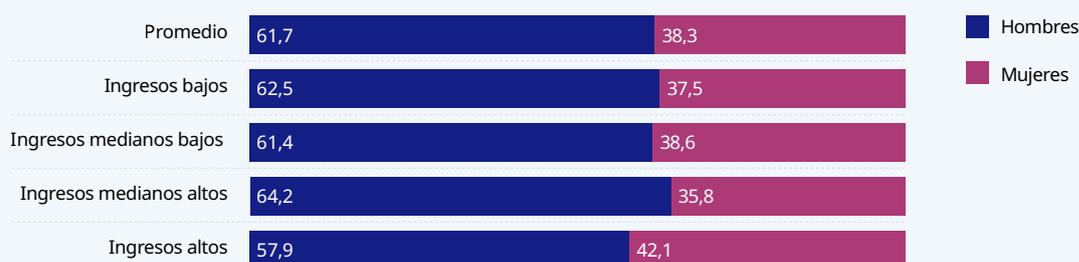
ciento. Los bajos niveles de inversión pública en los servicios de salud en muchos países de ingresos bajos (véase la sección 6.1) se traducen en una baja proporción de trabajadores clave de la salud. En efecto, los trabajadores clave de la salud constituyen solo el 2 por ciento de todos los trabajadores clave en los países de ingresos bajos, frente al 20 por ciento en los países de ingresos altos.

## Características sociodemográficas de los trabajadores clave

Como los trabajadores clave constituyen una proporción considerable del mercado laboral, especialmente en los países de ingresos bajos, existen similitudes entre el perfil demográfico de los trabajadores clave en su conjunto y el de la población ocupada en general, aunque también se observan algunas diferencias, sobre todo al desglosarlos por grupo de ocupaciones o por grupo de países según su nivel de ingresos<sup>52</sup>.

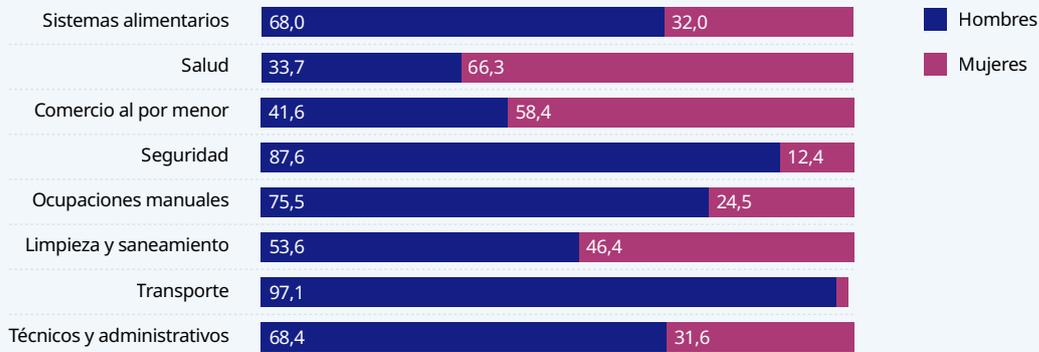
A nivel mundial, las mujeres están infrarrepresentadas en el trabajo clave, ya que solo representan el 38,3 por ciento de todos los trabajadores clave, en tanto que abarcan el 42 por ciento del empleo no clave. Esta cifra incluye a las trabajadoras familiares auxiliares, pero no otros tipos de trabajo no remunerado realizado por mujeres. No obstante, la representación femenina en trabajos clave en los 90 países sobre los que se dispone de datos es inferior, en conjunto, a la de los hombres, en parte porque las mujeres presentan tasas de participación más bajas en algunas regiones y porque están poco representadas en algunas ocupaciones clave. En los países de ingresos altos, la proporción de trabajadoras clave es relativamente más elevada, en torno al 42 por ciento, mientras que en los países de ingresos medianos altos y de ingresos bajos el empleo femenino en ocupaciones clave es entre 4 y 5 puntos porcentuales inferior (véase el gráfico 1.10). Dado que la segregación ocupacional y sectorial por género sigue siendo una característica importante de los mercados de trabajo en todo el mundo, la importancia relativa de

▶ **Gráfico 1.10. Género de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 1.11. Género de los trabajadores clave por grupo de ocupaciones, promedio porcentual en el conjunto de los países**



Fuente: Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 1.12. Distribución etaria de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



Fuente: Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

las ocupaciones con predominio masculino o femenino en la estructura del empleo de un país afecta al porcentaje de mujeres que ocupan empleos clave<sup>53</sup>. En la salud y el comercio al por menor, las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores clave (el 66 y el 58 por ciento, respectivamente), mientras que en grupos de ocupaciones como la seguridad y el transporte hay pocas mujeres (véase el gráfico 1.11).

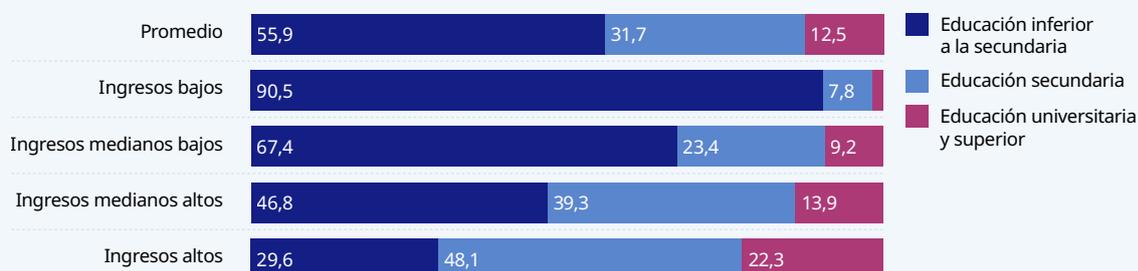
La distribución por edad de los trabajadores clave coincide con la distribución por edades en los mercados laborales de todo el mundo. En promedio, más del 71 por ciento de los trabajadores clave tienen entre 25 y 54 años (gráfico 1.12). La proporción de trabajadores clave jóvenes es ligeramente superior en los países de ingresos bajos, al contrario de lo que sucede en los países de ingresos altos, donde la proporción de trabajadores clave de edad avanzada es superior al promedio. Además, la distribución por edad de los trabajadores no clave presenta el mismo patrón, en consonancia con la estructura demográfica de esos países. Por ejemplo, en Etiopía y Guatemala, donde la mediana de edad de la población es de 20 y 23 años, respectivamente, más del 31 por ciento de todos los trabajadores clave tienen entre 15 y 24 años. En cambio, en Eslovaquia y Grecia la proporción es inferior al 5 por ciento y la mediana de edad en esos países es de 41 y 46 años, respectivamente<sup>54</sup>.

El nivel medio de instrucción de los trabajadores clave en la muestra de 90 países es inferior al de sus homólogos no clave en todos los grados de desarrollo económico. En promedio, el 12,5 por ciento de los trabajadores clave han cursado estudios superiores, mientras que la proporción se eleva al 28 por ciento en el caso de los trabajadores no clave (gráfico 1.13). Como muestra el análisis logit del recuadro 1.2, las personas con menos estudios tienen mayor probabilidad de ser trabajadores clave, independientemente del nivel de ingresos de su país. No obstante, existen importantes diferencias entre países en cuanto al nivel de estudios. En los países de ingresos bajos, el 91 por ciento

de los trabajadores clave tienen un nivel educativo inferior al secundario, frente a solo el 30 por ciento en los países de ingresos altos; la proporción de educación terciaria sigue un patrón similar. Sin embargo, los datos también muestran que, incluso en grupos de ocupaciones como el comercio al por menor, el transporte, la limpieza y el saneamiento, y las ocupaciones manuales, que generalmente no requieren competencias avanzadas<sup>55</sup>, entre el 6 y el 11 por ciento de los trabajadores clave tienen una titulación universitaria. Según la OIT, en el mundo hay 258 millones de personas sobrecalificadas para los puestos de trabajo que desempeñan<sup>56</sup>. La incidencia de los desajustes de la calificación difiere de un país a otro, pero sus efectos negativos —en los ingresos, la satisfacción laboral y la pérdida de inversiones— se documentan tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo<sup>57</sup>.

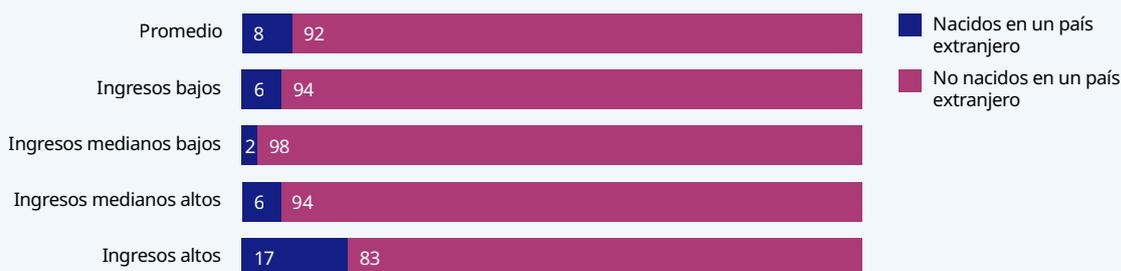
La pandemia puso de relieve la importancia de los migrantes internacionales en la prestación de servicios clave. Como muestra el gráfico 1.14, casi uno de cada cinco trabajadores clave en los países de ingresos altos era migrante internacional. Los datos relativos a la condición de migrante se obtienen a partir de las respuestas de las encuestas de hogares sobre si el individuo ha nacido en el extranjero; aunque la medida es imperfecta, puede estandarizarse en un amplio conjunto de países. Como se observa en el gráfico, en promedio, la proporción de trabajadores clave nacidos en el extranjero es del 8 por ciento, pero apenas llega al 2 por ciento en los países de ingresos medianos bajos. También hay importantes diferencias entre localidades. En Europa, por ejemplo, la proporción de trabajadores migrantes se sitúa en torno al 14 por ciento, pero en algunas capitales, como Bruselas, puede alcanzar el 50 por ciento<sup>58</sup>. Del mismo modo, la presencia de migrantes internacionales difiere entre grupos de ocupaciones. Así, menos del 5 por ciento de las personas ocupadas en sectores clave de seguridad son migrantes, mientras que en el grupo de limpieza y saneamiento la proporción supera el 10 por ciento en promedio. En las economías de ingresos altos, la proporción de trabajadores migrantes clave de limpieza y saneamiento alcanza el 26 por ciento.

▶ **Gráfico 1.13. Nivel educativo de los trabajadores clave por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 1.14. Proporción de migrantes internacionales en trabajos clave por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

**Recuadro 1.2. Sociodemografía y probabilidad de desempeñar una ocupación clave**

En el cuadro R.1 se muestra la probabilidad de trabajar en sectores y ocupaciones clave por género, edad, nivel educativo y condición de migrante. Los resultados se basan en una muestra agregada de 49 países.

La relación del género con la condición de trabajador clave carece de significación estadística en el conjunto de la muestra, aunque los efectos son diversos según los países. En los países de ingresos altos y bajos, ser mujer aumenta la probabilidad de desempeñar una ocupación clave, mientras que en los países de ingresos medianos la correlación es negativa pero no significativa. La diversidad de los resultados puede atribuirse en gran medida a las diferencias entre países en cuanto a la tasa de actividad femenina y a la estructura ocupacional. Por lo que respecta a la variable de edad, la probabilidad de tener una ocupación clave aumenta para las personas comprendidas en la franja de mediana edad solo en los países de ingresos bajos, mientras que en los países de ingresos bajos y medianos aumenta para las personas de edad avanzada. Los trabajadores con menor nivel de estudios, a diferencia de las personas con estudios secundarios o universitarios, tienen más probabilidades de ser trabajadores clave, y esta relación se mantiene independientemente del nivel de ingresos del país. La condición de migrante se asocia positivamente con la de trabajador clave en los países de ingresos altos, mientras que la asociación es negativa en los países de ingresos medianos altos.

► **Cuadro R.1. Relación entre el empleo en ocupaciones clave y las características sociodemográficas por grupo de países según su nivel de ingresos (resultado de regresiones logísticas)**

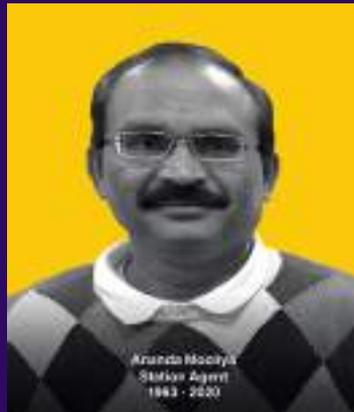
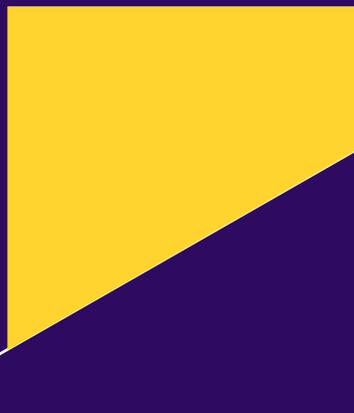
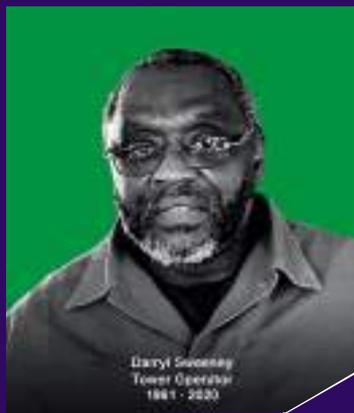
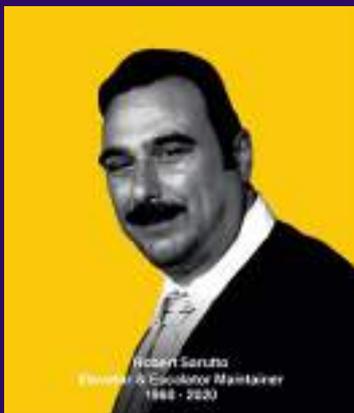
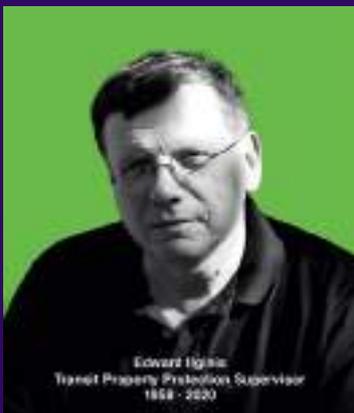
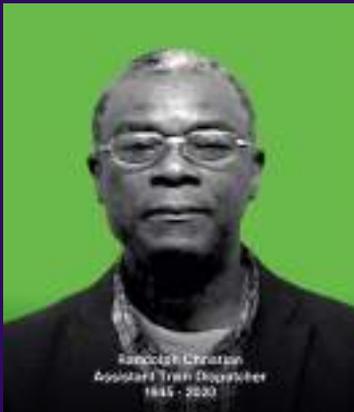
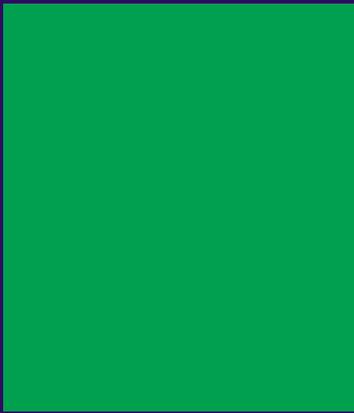
	Todos	Ingresos altos	Ingresos medianos altos	Ingresos medianos bajos	Ingresos bajos
<b>Mujeres</b>	-0,1 (0,14)	0,13** (0,01)	-0,26 (0,22)	-0,3 (0,26)	0,28* (0,08)
<b>Hombres</b>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Jóvenes</b>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Mediana edad</b>	0,08 (0,1)	0,03 (0,02)	-0,03 (0,03)	0,22 (0,22)	0,18* (0,08)
<b>Edad avanzada</b>	0,24 (0,14)	0,03 (0,04)	0,28* (0,12)	0,6* (0,28)	0,5** (0,14)
<b>Educación inferior a la secundaria</b>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Educación secundaria</b>	-0,59** (0,07)	-0,28** (0,07)	-0,36** (0,03)	-0,75** (0,11)	-1,41** (0,19)
<b>Educación universitaria y superior</b>	-1,36** (0,12)	-1,01** (0,15)	-1,3** (0,07)	-1,74** (0,12)	-2,22** (0,19)
<b>Condición migrante</b>	0,02 (0,05)	0,08* (0,04)	-0,5** (0,16)	0,44 (0,19)	-0,4 (0,3)
<b>Condición no migrante</b>	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
<b>Variable ficticia de país</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Variable ficticia de año</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>N</b>	2435976	1395768	613022	395125	32061

\* Significativo al nivel del 5 por ciento. \*\* Significativo al nivel del 1 por ciento.

**Nota:** «Todos» incluye los resultados logit agregados de 49 países con errores estándar agrupados. La muestra consta de 14 países de «ingresos altos», 15 países de «ingresos medianos altos», 17 países de «ingresos medianos bajos» y 3 países de «ingresos bajos». La abreviatura «Ref.» indica la categoría de referencia. Los errores estándar se indican entre paréntesis.

## Notas

- 1 OIT, 2019f.
- 2 La Hovary, 2022.
- 3 Martin Luther King, Jr., «All labor has dignity», Memphis, 18 de marzo de 1968.
- 4 Grimshaw y Rubery, 2007.
- 5 Van Drie y Reeves, 2020.
- 6 OIT, 2019g; Folbre, Gautham y Smith, 2021.
- 7 Grimshaw y Rubery, 2007.
- 8 Sandel, 2020.
- 9 De Camargo y Whiley, 2020.
- 10 OIM, 2022.
- 11 DAES, 2021.
- 12 Muchos países revisaron sus listas y publicaron nuevas versiones en el transcurso de las diferentes oleadas de la pandemia. Este análisis se refiere a las actividades especificadas en las primeras listas publicadas entre marzo y abril de 2020.
- 13 Muchos países introdujeron exenciones a las restricciones de movilidad para permitir la circulación internacional de trabajadores en determinados sectores ante la preocupación por la seguridad alimentaria.
- 14 En OIT, 2022h se aborda la cuestión de los teletrabajadores en la pandemia de COVID-19.
- 15 En el anexo se enumeran las ocupaciones de dos dígitos comprendidas en esas ocho grandes categorías.
- 16 A excepción de la enseñanza, se incluyeron todos los demás servicios prestados a la comunidad en general con el fin de satisfacer sus necesidades básicas, como el agua potable, el saneamiento, el transporte público y la salud. Véase OIT, 1976.
- 17 OIT, 1976.
- 18 En septiembre de 2020 ya había disminuido la incidencia de los cierres de centros escolares, especialmente en Europa y Asia, y los profesionales de la enseñanza que necesitaban desplazarse para trabajar estaban exentos de restricciones a la movilidad. Véase UNICEF, s. f.
- 19 Gracias a las herramientas de enseñanza a distancia, las instituciones educativas pudieron atender a casi el 70 por ciento de los estudiantes de todo el mundo, aunque posiblemente no con el mismo nivel de calidad que ofrecen las clases presenciales (UNICEF, s. f.).
- 20 Siena, 2020.
- 21 Munkhoff, 1999.
- 22 Bradley, 2011.
- 23 Gallardo-Albarrán y De Zwart, 2021.
- 24 Dewey, 1984.
- 25 Wagner, Osborne y Reyburn, 2007.
- 26 Milward, 2015.
- 27 Echternkamp, 2015.
- 28 Además de la ocupación, los restantes criterios para conceder la exención eran la dependencia y la ineptitud para el servicio militar.
- 29 Gropman, 1996.
- 30 Graves, 2020.
- 31 Ucrania, Ministerio de Economía, s. f.
- 32 OIT, 1996.
- 33 OIT, 2015a, párr. 47.
- 34 OIT, 1973, párr. 109.
- 35 OIT, 2018c, párr. 779.
- 36 OIT, 2018c, párr. 837.
- 37 Knäbe y Carrión-Crespo, 2019.
- 38 Lin Lean, 2022
- 39 Subansinghe y Vogt, 2020.
- 40 Al Jazeera, 2022.
- 41 Subansinghe y Vogt, 2020.
- 42 Las estimaciones mundiales se obtienen a partir de una muestra de 90@ países que detallaron los códigos CIU y CIUO en sus encuestas de población activa (o equivalentes) entre 2012 y 2019.
- 43 Las estimaciones correspondientes a los códigos CIUO de nivel detallado se basan en las fuentes de datos nacionales enumeradas en el cuadro A6 del anexo, con la excepción de Australia, China, la Federación de Rusia, la India y Ucrania.
- 44 OIT, 2022h.
- 45 Sibhatu y Qaim, 2017; Babatunde y Qaim, 2010.
- 46 Pasricha, 2021.
- 47 Dev y Rahul, 2022.
- 48 De Stefano et al., 2021.
- 49 OIT, 2018c.
- 50 OIT, 2016c; Vermeylen et al., 2017.
- 51 Véanse más detalles sobre la definición de informalidad y sobre cómo se mide en las encuestas de población activa en OIT, s. f. d).
- 52 Los resultados también se mantienen cuando se excluye del análisis descriptivo a los trabajadores de los sistemas alimentarios. Por lo tanto, las características sociodemográficas de los trabajadores clave no dependen de un único grupo profesional.
- 53 OIT, 2016d.
- 54 Worldometers, s. f.
- 55 Véase un panorama general de las competencias exigidas por ocupación en OIT, s. f. c).
- 56 OIT, 2020q.
- 57 Cultrera et al., 2022; Darko y Abrokwa, 2020.
- 58 OCDE, 2020a.

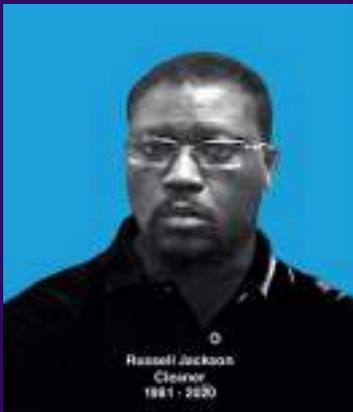


## VIAJA LEJOS

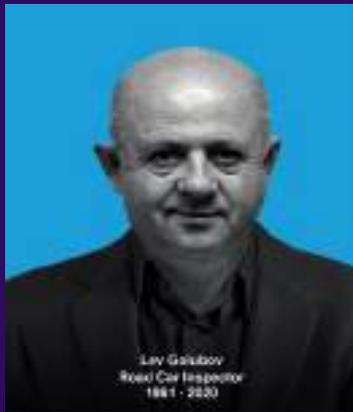
Lo que nos dieron—  
breves muestras de aprecio,  
tenues palabras cálidas  
apenas musitadas  
esa fugaz sonrisa  
desde un vagón en marcha.

Al paso de estaciones  
surcando con los años  
cámaras veteadas  
de un corazón extraño—  
lo que nos dieron  
viaja lejos.

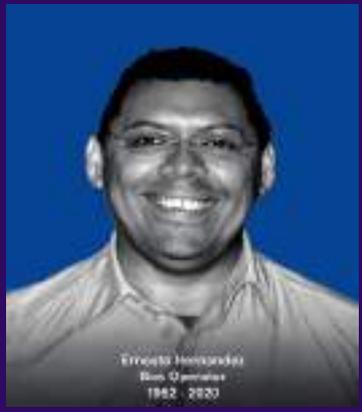
—Tracy K. Smith



Russell Jackson  
Cleaner  
1981 - 2020



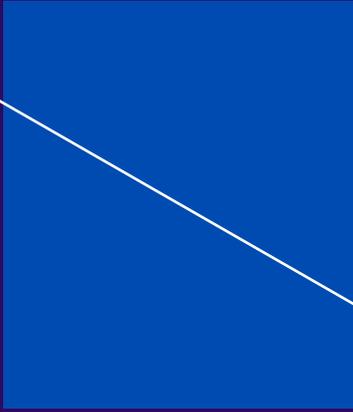
Lev Galubov  
Fleet Car Inspector  
1981 - 2020



Ernesto Hernandez  
Bus Operator  
1982 - 2020



Lionel Hogan  
Bus Operator  
1983 - 2020



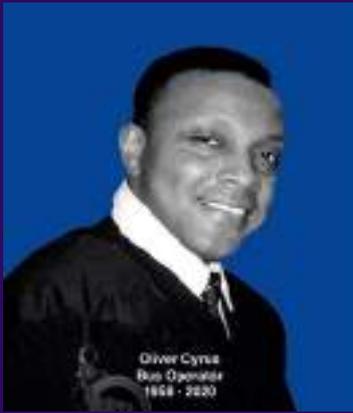
Daniel Hamilton  
General Superintendent, Signals  
1985 - 2020



Laricel Brown  
Dispatcher Rapid Transit Operations  
1984 - 2020



Martin Bond  
Bus Operator  
1986 - 2020



Oliver Cyrus  
Bus Operator  
1988 - 2020



2

# El riesgo y la tensión de trabajar durante la pandemia de COVID-19

TRAVELS FAR (2020) © MTA Arts & Design. Homenaje a los empleados del consorcio de transporte metropolitano de Nueva York (Metropolitan Transportation Authority, MTA) que perdieron la vida a causa de la COVID-19. Sandra Bloodworth, artista; Tracy K. Smith, poeta; Chris Thompson, compositor.

# Principales observaciones



Crédito: © Volkerpreusser



Las tasas de mortalidad por COVID-19 de los trabajadores clave fueron más elevadas que las de los trabajadores no clave.



En particular, el grupo profesional clave con mayores tasas de exceso de mortalidad por COVID-19 fue el de los trabajadores del transporte.



Los trabajadores de la economía formal, con estabilidad en el empleo y representación sindical, pudieron adaptarse mejor a las mayores exigencias y riesgos del trabajo durante la pandemia.



Las empresas clave tuvieron dificultades para operar durante la pandemia debido a las perturbaciones de las cadenas de suministro, la incertidumbre financiera y la dificultad de cumplir las directrices de seguridad y salud en situaciones de emergencia.

Al inicio de la pandemia de COVID-19, se observó que el lugar de trabajo podía ser un vector crítico de transmisión del virus de COVID-19, lo que llevó a la mayoría de los países del mundo a recomendar el trabajo a distancia siempre que fuera posible<sup>1</sup>. Los lugares de trabajo clave que debían seguir activos solían ser fuentes de transmisión<sup>2</sup>. Solo en la industria de empaquetado de carne, se documentaron brotes durante los primeros meses de la pandemia en Alemania, la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, China, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Polonia y el Reino Unido. Se constató que un trabajo seguro y saludable no solo redundaba en interés de los empleadores y trabajadores, sino que era de vital importancia para la salud pública en general.

En este capítulo se analizan los efectos de la pandemia de COVID-19 en la seguridad y la salud física y mental de los trabajadores, así como los impedimentos que encontraron las empresas para operar durante la crisis sanitaria. El trabajo durante la pandemia estuvo plagado de dificultades. Aunque el problema más evidente era la mayor probabilidad de exposición al virus de COVID-19 y, por ende, un mayor riesgo de enfermedad o muerte, había pocos aspectos de la vida laboral cotidiana de las personas que no se hubieran visto alterados por la pandemia. En este capítulo se examinan las distintas fuentes de tensión laboral a las que se expusieron los trabajadores —riesgos físicos, aislamiento social, intensidad del trabajo, comportamiento social adverso—, así como las presiones organizativas que soportaron las empresas, incluidas las dificultades financieras y la incertidumbre. Una correcta comprensión de los efectos de la pandemia de COVID-19 en los trabajadores y empresas clave constituye un primer paso importante para diseñar sólidos programas de seguridad y salud en el lugar de trabajo y otras políticas e instituciones que presten apoyo a trabajadores y empleadores, ya sea en tiempos de crisis o de bonanza.

## 2.1. Incidencia de la enfermedad y la morbilidad en los trabajadores clave en 2020

El coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (virus SARS-CoV-2) se transmite directamente por gotículas respiratorias y aerosoles, e indirectamente por contacto a través de superficies contaminadas. Aunque faltan por desentrañar muchas incógnitas en torno a los mecanismos de transmisión, los datos indican que evitar el contacto con otros seres humanos inhibe la propagación de la infección<sup>3</sup>. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores clave no pueden evitar el contacto con otros seres humanos, dada la necesidad de continuar con sus actividades cotidianas para que la sociedad pueda alimentarse, recibir cuidados, vivir con seguridad y desplazarse cuando sea necesario (incluso durante los periodos de confinamiento). En consecuencia, los trabajadores clave estuvieron más expuestos a la COVID-19 que las personas que pudieron teletrabajar, o permanecer en casa, relativamente a salvo de la pandemia.

La evidencia empírica en que se basa el gráfico 2.1 demuestra que los trabajadores clave en los Estados Unidos están más expuestos a enfermedades o infecciones. A partir de la información obtenida de O\*NET, una base de datos de características ocupacionales de la economía estadounidense, el gráfico muestra la exposición potencial a enfermedades o infecciones por códigos de ocupación de dos dígitos de la CIUO-08 en relación con la proximidad física de los trabajadores a otras personas durante las actividades laborales. El tamaño de las burbujas es proporcional al número de trabajadores clasificados en cada ocupación de doble dígito. El gráfico pone de manifiesto que las ocupaciones clave (de color azul oscuro) son las más expuestas a las enfermedades y las que trabajan con mayor contacto social<sup>4</sup>. Los profesionales de la salud, los profesionales de nivel medio de la salud, los trabajadores de los cuidados personales y el personal de los servicios de protección destacan entre todas las demás ocupaciones en el sentido de que están más expuestos a enfermedades y trabajan con mayor proximidad a otras personas que cualquier otra categoría de ocupación. Estas cuatro categorías están compuestas casi exclusivamente por trabajadores clave.

No obstante, una mayor exposición puede no traducirse necesariamente en peores resultados de salud, en particular por lo que se refiere a la mortalidad. La cuestión de si los niveles más altos de exposición intrínsecos a cada categoría de ocupación se contrarrestaron con protocolos de seguridad más estrictos y mediante el uso de equipos de protección deberá responderse con un análisis empírico de los datos de mortalidad.

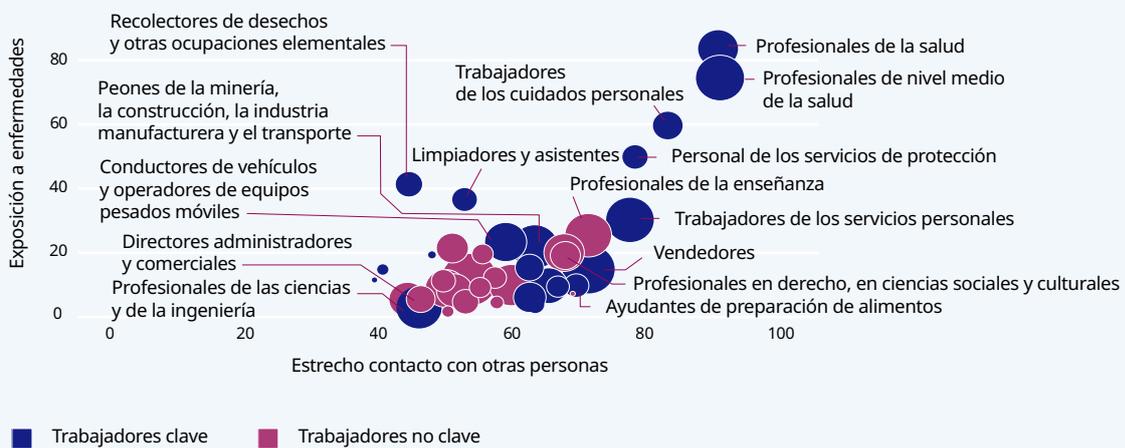
Los datos a gran escala sobre mortalidad a causa de la COVID-19 suelen basarse en el concepto de tasa de exceso de mortalidad, definida como la diferencia entre las cifras de muertes contabilizadas y las esperadas en determinados

periodos. Con esta medida se evitan los problemas debidos a errores de diagnóstico y a la consignación de datos inexactos de muertes por COVID-19, dos deficiencias especialmente frecuentes al comienzo de la pandemia<sup>5</sup>.

En el gráfico 2.2 A se muestra la tasa de mortalidad por 100 000 personas, debida a cualquier causa, de los trabajadores de 18 a 62 años en los Estados Unidos, por meses, en 2020. La tasa de exceso de mortalidad se calcula como la tasa de mortalidad durante el periodo estudiado (la pandemia de COVID-19, por ejemplo) menos la tasa de mortalidad de un periodo de referencia adecuado en el que no estuviera presente el fenómeno estudiado. No se notificaron muertes por COVID-19 en los dos primeros meses del año, por lo que estos se toman como referencia. Se calcula el exceso de mortalidad en los nueve últimos meses<sup>6</sup>. La tasa de exceso de mortalidad de un mes determinado es la tasa de mortalidad total de ese mes menos la tasa media de mortalidad de los dos primeros meses.

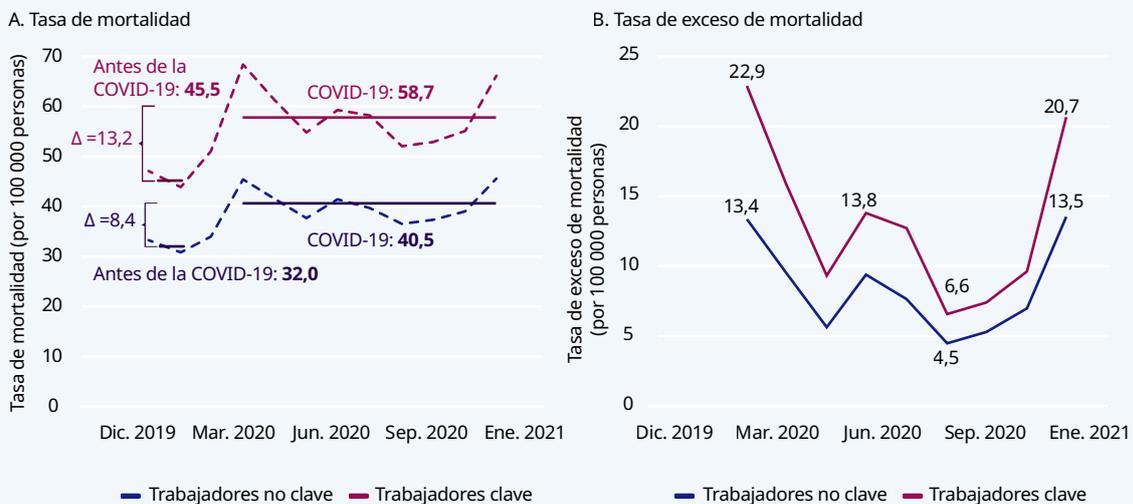
La mortalidad de referencia en los Estados Unidos es más elevada para los trabajadores clave que para los demás (45,5 frente a 32,0 muertes al mes por 100 000 trabajadores, respectivamente). Es decir, antes de la pandemia de COVID-19, los trabajadores clave sufrían una mayor mortalidad<sup>7</sup>. Esto puede deberse a que los trabajadores clave realizan trabajos intrínsecamente más peligrosos, pero es probable que se explique también por una mayor

▶ **Gráfico 2.1. Exposición a enfermedades y proximidad física a otras personas, por ocupación, en los Estados Unidos**



Fuente: ILOSTAT y O\*NET.

▶ **Gráfico 2.2. Mortalidad total de trabajadores clave y no clave en los Estados Unidos, 2020**



**Nota:** Un periodo de referencia de dos meses dista mucho de ser ideal, pero la muestra de microdatos de uso público (PUMS) del Sistema Nacional de Estadísticas Vitales (NVSS) de los Estados Unidos no proporciona datos de ocupación anteriores a 2020.

**Fuente:** Current Population Survey (CPS) y microdatos del NVSS.

susceptibilidad a la muerte a raíz de otras condiciones de salud subyacentes, incluidas las comorbilidades (por ejemplo, la obesidad y la hipertensión), así como la edad y el consumo de tabaco. No obstante, como se explicará en esta sección, algunas de las características que hacen «intrínsecamente más peligrosos» determinados trabajos son también el resultado de la falta o la insuficiencia de procedimientos y equipos de protección para hacer frente a un nivel de riesgos más elevado.

Además de que la mortalidad de referencia era más alta, el incremento de la mortalidad fue también mayor para los trabajadores clave que para los demás (13,2 frente a 8,4 muertes por 100 000 trabajadores, respectivamente). El gráfico 2.2 B muestra que el exceso de mortalidad durante la pandemia de COVID-19 fue mayor para los trabajadores clave que para el resto. Este resultado era previsible, toda vez que los trabajadores clave siguieron saliendo de casa para ir a trabajar, exponiéndose al virus, mientras que otros trabajadores recurrieron al teletrabajo o quedaron sujetos a expedientes de regulación temporal del empleo.

En los gráficos 2.2 A y 2.2 B se recogen datos brutos de mortalidad, sin tener en cuenta el género, la edad u otras características que podrían influir en los resultados. Al desglosar los datos por género, edad y nivel de estudios, y al restar la mortalidad no clave de la mortalidad clave, se obtiene la «diferencia controlada de exceso de mortalidad», que se expone en la columna (B) del cuadro 2.1<sup>9</sup>. El cuadro muestra también las diferencias brutas de exceso de mortalidad (columna (A)) y la mortalidad pura debida a la COVID-19<sup>10</sup> (columna (C)).

Se observa un patrón: el exceso de mortalidad de los trabajadores clave (en relación con los trabajadores no clave) fue elevado durante los tres primeros meses y luego disminuyó. En el último trimestre de 2020 se situaba en valores bajos de un solo dígito, si bien repuntó ligeramente en diciembre, durante el pico de la segunda oleada en los Estados Unidos (de agosto de 2020 a febrero de 2021).

► **Cuadro 2.1. Diferentes medidas de mortalidad diferencial (trabajadores clave en comparación con los no clave) en los Estados Unidos, 2020**

Mes	Mortalidad (por 100 000 trabajadores)		
	Diferencia de exceso de mortalidad		(C) Diferencia de mortalidad pura por COVID-19
	(A) No controlada (bruta)	(B) Controlada	
Abr. 2020	9,5	14,5	6,4
May. 2020	6,3	16,4	3,6
Jun. 2020	3,7	10,6	1,7
Jul. 2020	4,4	8,6	2,8
Ago. 2020	5,1	10,5	2,6
Sep. 2020	2,1	12,0	1,6
Oct. 2020	2,1	5,9	1,6
Nov. 2020	2,6	2,2	2,7
Dic. 2020	7,1	3,7	5,8
Promedio	4,8	9,4	3,2

**Nota:** La diferencia de exceso de mortalidad no controlada (bruta) es la diferencia de exceso de mortalidad entre trabajadores clave y no clave. La diferencia controlada es el resultado de un modelo logit que controla el nivel de estudios, el género y la edad, en el cual el trabajador clave también es una variable (véase la nota 6). La diferencia de mortalidad por COVID-19 es la diferencia bruta de mortalidad debida a la COVID-19 por cada 100 000 trabajadores (no se considera exceso de mortalidad, dado que las muertes por COVID-19 en el periodo de referencia son cero) entre trabajadores clave y no clave. Los tres estadísticos miden lo mismo de formas distintas.

**Fuente:** CPS y microdatos del NVSS.

**El exceso de mortalidad durante la pandemia de COVID-19 fue mayor para los trabajadores clave que para los demás.**

## El grupo de ocupaciones más letal fue el de los trabajadores del transporte: los conductores de camión, metro, autobús, taxi y plataformas de transporte urbano con conductor sufrieron una mayor mortalidad que los trabajadores de cualquier otra ocupación.

El patrón de mortalidad de los trabajadores clave se mantiene en las tres medidas. La diferencia controlada de exceso de mortalidad fue superior a la diferencia no controlada en todos los meses, salvo noviembre y diciembre. Esto se debe a que, en los Estados Unidos, los trabajadores clave son más jóvenes y tienen mayores probabilidades de ser mujeres que los trabajadores no clave. Las mujeres representan el 48,4 por ciento de los trabajadores clave y solo el 46,7 por ciento de los trabajadores no clave; los jóvenes (18-24 años) constituyen el 14,3 por ciento de los trabajadores clave y al 12,6 por ciento de los trabajadores no clave. El cuadro 2.1 también indica que la mortalidad por COVID-19, medida directamente, es inferior a la diferencia de exceso de mortalidad, lo que podría explicarse por los errores de contabilización de las muertes por COVID-19.

En el cuadro 2.2 se recogen los resultados correspondientes a los ocho grupos de ocupaciones de trabajadores clave en los Estados Unidos. Se observan grandes variaciones por grupo de ocupaciones en la tasa de exceso de mortalidad y en la tasa de mortalidad específica por COVID-19. El grupo profesional más letal fue el de los trabajadores del transporte: los conductores de camión, metro, autobús, taxi y plataformas de transporte urbano con conductor sufrieron una mayor mortalidad que los trabajadores de cualquier otra ocupación. Los trabajadores de la salud, a pesar de su intensa exposición a pacientes infectados, no salieron peor parados que el promedio de los trabajadores clave, probablemente porque disponían de procedimientos y equipos que los protegían del virus, así como de un mayor acceso a la asistencia sanitaria y a licencias por enfermedad. No obstante, su tasa de exceso de mortalidad sigue siendo superior a la tasa promedio de los trabajadores no clave.

A diferencia de los microdatos del NVSS, que solo proporcionan información sobre ocupaciones y sectores a partir de 2020, los datos del Departamento de Salud Pública de California ofrecen una serie histórica mucho más larga. Un estudio sobre el exceso de mortalidad de los trabajadores de California por ocupación corrobora los resultados anteriores: los trabajadores del transporte fueron los más expuestos (tasa de exceso de mortalidad de 10 muertes al mes por 100 000 trabajadores), en tanto que los trabajadores de la salud, una vez más, no corrieron peor suerte que otros trabajadores

clave (tasa de exceso de mortalidad de 3 por 100 000), a pesar de su exposición constante al virus<sup>11</sup>. El exceso de mortalidad per cápita de los trabajadores de la salud fue, en general, inferior a las tasas indicadas, probablemente porque el periodo de referencia es de tres años en lugar de dos meses.

▶ Cuadro 2.2. Tasa de exceso de mortalidad y tasa de mortalidad por COVID-19 por grupo de ocupaciones en los Estados Unidos, de abril a diciembre de 2020

Grupo de ocupaciones	Mortalidad (por 100 000 trabajadores)	
	Exceso	COVID-19
Transporte	22,9	11,9
Limpieza	14,8	8,7
Ocupaciones manuales	14,4	6,9
Técnicos	14,3	7,3
Salud	12,1	7,4
Comercio al por menor	9,4	3,9
Sistemas alimentarios	7,5	6,7
Seguridad	7,0	6,2
Todos	13,2	7,2

**Nota:** La tasa de exceso de mortalidad se calcula mediante la metodología descrita anteriormente, utilizando los dos primeros meses del año como referencia. Las muertes por COVID-19 son las identificadas como tales según el código correspondiente de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) en los datos del NVSS.

**Fuente:** CPS y microdatos del NVSS.

► **Cuadro 2.3. Exceso de mortalidad por categoría de ocupación en Inglaterra y Gales (Reino Unido), 2020 (en porcentaje)**

Categoría de ocupación	Exceso de mortalidad (%)
Todas las ocupaciones	-1,1
No esenciales	-3,0
Servicios de salud	13,3
Servicios sociales y enseñanza	4,3
Otros trabajadores clave	6,1

Fuente: Matz *et al.*, 2022.

En el estudio también se constata que los trabajadores agropecuarios y de los sistemas alimentarios se encuentran entre los que sufrieron mayores tasas de mortalidad. Este resultado tal vez resulte sorprendente, por cuanto el trabajo agrícola suele realizarse al aire libre y con poca proximidad física entre personas. Sin embargo, muchos trabajadores agropecuarios de California son migrantes que, además de trabajar en el campo, colaboran estrechamente en plantas de envasado y viven en condiciones de hacinamiento, lo que probablemente supuso una mayor incidencia de contagios y, en última instancia, una mayor tasa de mortalidad en este grupo profesional<sup>12</sup>. Una vez más, se observa que las medidas de protección (o la falta de ellas en este caso) son tan importantes como los peligros inherentes al propio trabajo. En el mismo estudio se analiza también el exceso de mortalidad por grupo étnico y ocupación. Se concluye que, aunque la ocupación explica algunas de las diferencias asociadas al origen étnico en la tasa de mortalidad, sigue habiendo diferencias étnicas significativas incluso después de controlar la ocupación.

En otro estudio sobre los trabajadores clave, esta vez realizado en Inglaterra y Gales (Reino Unido)<sup>13</sup>, con la metodología de exceso de mortalidad desglosada por ocupación, se concluye que el riesgo de muerte por COVID-19 al que se expusieron los trabajadores «esenciales» era considerablemente mayor que el de los «no esenciales» (véase el cuadro 2.3)<sup>14</sup>. La pandemia fue un periodo muy protector para los trabajadores no clave en Inglaterra y Gales — acaso porque las medidas de confinamiento fueron más estrictas que en la mayor parte de los Estados Unidos—, al tiempo que puso muy en peligro a los trabajadores clave, sobre todo a los del sector de la salud. La mayor parte del peligro surgió en los primeros meses de la pandemia, cuando aún no se sabía qué era eficaz y qué no lo era para mantenerse a salvo de la COVID-19 en el trabajo. A partir de septiembre, la tasa de exceso de mortalidad disminuyó y, en diciembre de 2020, se situó por debajo de los niveles registrados en los cinco años anteriores para todos los trabajadores clave.

En otro estudio basado en los mismos datos comparativos de Inglaterra, se emplearon modelos de riesgo proporcional para investigar los cocientes de riesgo de los trabajadores clave y no clave durante el primer año de la pandemia en ese país<sup>15</sup>. Se observó que los cocientes oscilaban entre 1,45 y 1,22 para los hombres, y entre 1,16 y 1,06 en el caso de las mujeres<sup>16</sup>. Los taxistas y chóferes, el personal de apoyo, los conductores de autobús y autocar, los trabajadores de saneamiento, los trabajadores de asistencia social y los conductores de camionetas fueron las ocupaciones más letales con independencia del género. Además, las tasas de riesgo presentaban similitudes entre hombres y mujeres en ocupaciones individuales, lo que sugiere que las diferencias de género en las tasas agregadas de mortalidad respondían más a diferencias en la ocupación que a diferencias biológicas en la susceptibilidad a la enfermedad (aunque indudablemente existen estas diferencias biológicas)<sup>17</sup>.

Tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra, los trabajadores de la salud, que estuvieron expuestos de forma continua y masiva al virus, sufrieron un exceso de mortalidad inferior al de los trabajadores del transporte, cuya exposición fue considerable pero inferior a la de los trabajadores de la salud. Este resultado aparentemente contraintuitivo puede estar relacionado con las medidas de seguridad y salud en el lugar de trabajo: en los servicios de salud era más probable que hubiera protocolos específicos de seguridad y salud y medidas para exigir su cumplimiento, del mismo modo que los trabajadores estaban mejor informados acerca de los riesgos. Los trabajadores de la salud fueron de los primeros en recibir equipos de protección y, en general, suelen tener acceso a licencias por enfermedad remuneradas y atención médica. En cambio, los trabajadores del transporte generalmente son independientes o trabajan para pequeñas empresas en que los protocolos de seguridad, si existen, se adoptan por razones de responsabilidad personal antes que en el marco de una política empresarial. Durante la pandemia, esos trabajadores a menudo no sabían cómo protegerse, solo tenían acceso a equipos de protección después de un accidente, raras veces podían disfrutar de licencias por enfermedad remuneradas al trabajar por cuenta propia y, en los Estados Unidos, normalmente carecían de seguro médico.

## Un pequeño pero creciente conjunto de datos pone de manifiesto que la sindicación protegió a los trabajadores durante la pandemia.

La conclusión más general es que, aunque los trabajadores clave desempeñen trabajos intrínsecamente más peligrosos, una combinación de procedimientos preventivos, equipos de protección y acceso a sistemas de protección laboral y social puede contribuir a mantenerlos (relativamente) a salvo incluso en circunstancias adversas.

Según se desprende de una encuesta sobre la COVID-19 realizada en Francia en enero de 2021, el 18 por ciento de todos los empleados fueron diagnosticados de COVID-19 o presentaron síntomas inequívocos de COVID-19 en algún momento, pero los porcentajes fueron más elevados en el caso de los trabajadores del transporte (el 29 por ciento), los profesionales de enfermería y partería (el 29 por ciento), los auxiliares sanitarios (el 28 por ciento) y la policía y los bomberos (el 28 por ciento)<sup>18</sup>. Los resultados de Francia corroboran, en general, las tendencias observadas en los Estados Unidos e Inglaterra respecto de las ocupaciones más letales, si bien las diferencias por ocupación en cuanto a la incidencia del contagio en Francia parecen ser de menor amplitud que las diferencias en la tasa de mortalidad en los Estados Unidos, quizá como reflejo del acceso universal a los servicios de salud y a las licencias por enfermedad.

En otros estudios sobre la enfermedad de la COVID-19 también se han observado diferencias significativas por ocupación. En España<sup>19</sup>, el exceso de licencias por enfermedad fue mayor en marzo de 2020 que durante el periodo de referencia en todas las ocupaciones, incluidos los trabajadores de la salud, pero los valores más altos corresponden a los trabajadores de la construcción. En Qatar<sup>20</sup>, los trabajadores de la construcción y del comercio al por menor eran los más propensos a dar positivo en la prueba de COVID-19. Es previsible que el comercio al por menor conlleve un mayor riesgo, puesto que implica un contacto con clientes, pero no ocurre así en el caso de la construcción. Los autores del estudio atribuyen el fenómeno al hacinamiento en las viviendas de los trabajadores de la construcción migrantes como causa probable, lo que pone de relieve, una vez más, que no son las características intrínsecas de la ocupación las que provocan una mayor mortalidad, sino las políticas y procedimientos adoptados para garantizar la seguridad de los trabajadores, o la falta de ese tipo de medidas.

Un último resultado que conviene señalar es la existencia de un pequeño pero creciente conjunto de datos empíricos que demuestran que la sindicación protegió a los trabajadores —a todos, no solo a los trabajadores clave— durante la pandemia<sup>21</sup>. En los Estados Unidos, los lugares de trabajo sindicados tenían más probabilidades de contar con sistemas de protección contra los peligros ambientales<sup>22</sup> y de estar sujetos a inspecciones sanitarias<sup>23</sup>. Además, era más probable que los trabajadores sindicados tuvieran seguro médico y acceso a licencia remunerada por enfermedad<sup>24</sup>. Por consiguiente, no es de extrañar que una mayor densidad sindical ralentizara la propagación de la pandemia<sup>25</sup> y que los trabajadores sindicados tuvieran menos probabilidades de morir de COVID-19 que los no sindicados<sup>26</sup>. Aunque los estudios anteriores se refieren a los Estados Unidos, es lógico pensar que los resultados también son válidos para otros países.

Todos los estudios mencionados se refieren a países de ingresos altos. En el gráfico 2.3 se observa que, a diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos y en Inglaterra y Gales, el exceso de mortalidad en el Brasil fue menor para los

▶ **Gráfico 2.3. Tasa de exceso de mortalidad de los trabajadores clave y no clave en el Brasil, 2020 (por 100 000 trabajadores)**



**Nota:** El periodo de referencia en el caso del Brasil son los tres años anteriores (2017, 2018, 2019), una franja temporal mucho más adecuada que la que se tomó como referencia en el análisis relativo a los Estados Unidos (los dos primeros meses de 2020).

**Fuente:** Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) y Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar Continua (PNADC), microdatos.

► **Cuadro 2.4. Variación en las muertes de trabajadores de edades comprendidas entre 30 y 60 años en el periodo de 2019 a 2020, el Brasil y Colombia, selección de categorías (en porcentaje)**

Brasil		Colombia	
Categoría de ocupación	Δ muertes	Categoría de ocupación	Δ muertes
Trabajadores de servicios funerarios	35,8	Trabajadores de correos	62,0
Trabajadores de correos	34,8	Policía y bomberos	60,4
Profesionales de enfermería y otros trabajadores hospitalarios	30,1	Conductores	47,3
Conductores	27,2	Profesionales de enfermería y otros trabajadores hospitalarios	40,7
Policía y bomberos	27,0	Seguridad privada	32,1
Otros trabajadores	20,0	Vendedores ambulantes	31,2
Limpiadores públicos	19,6	Otros trabajadores	26,9
Vendedores ambulantes	15,2	Limpiadores públicos	13,3
Trabajadores agropecuarios	<b>7,5</b>	Trabajadores agropecuarios	<b>12,9</b>

**Nota:** Las cifras correspondientes a los trabajadores agropecuarios se indican en negrita; las ocupaciones en que hubo menos de 300 muertes en 2019 se muestran sin resalte. Los datos proceden de los sistemas de estadísticas vitales, que son censos, por lo que no hay error de muestreo. No obstante, las ocupaciones que tienen una definición más restringida y registran relativamente pocas muertes están menos sujetas a la ley de los grandes números y, por lo tanto, siguen mostrando grandes oscilaciones de un año a otro. Téngase también en cuenta que la selección de ocupaciones expuesta en el gráfico no representa a todos los trabajadores ocupados.

**Fuente:** Sistemas de estadísticas vitales del Brasil y de Colombia. Microdatos.

trabajadores clave que para los trabajadores no clave. La diferencia entre ambos grupos no es muy amplia, de entre 3 y 4 muertes por cada 100 000 trabajadores en la mayor parte del periodo objeto de análisis, pero contradice los resultados de los países de ingresos altos.

Sin embargo, los trabajadores clave de los países de ingresos medianos y bajos difieren de los de los países de ingresos altos en la mayor proporción de trabajadores agropecuarios y en la mayor incidencia de las ocupaciones informales, en las cuales la aplicación de medidas de SST tiende a ser más precaria o inexistente.

Los trabajadores agropecuarios estaban relativamente protegidos de la COVID-19 gracias al distanciamiento físico asociado a una menor densidad de población en el medio rural. En el cuadro 2.4 se muestra la variación de las muertes en el periodo de 2019 a 2020 en una selección de ocupaciones clave en el Brasil y Colombia, incluidos los trabajadores agropecuarios. Debido a las divergencias entre las clasificaciones profesionales de las encuestas de población activa y las estadísticas vitales, no es posible calcular las variaciones de la tasa de mortalidad, sino solo las del número de defunciones. Así pues, cuando las variaciones del número de defunciones tienen que ver con el número de trabajadores de cada ocupación, no pueden dissociarse de las variaciones de la tasa de mortalidad de cada ocupación. No obstante, dada la magnitud de las variaciones del número de muertes, es probable que los resultados se deban principalmente a cambios subyacentes en la tasa de mortalidad.

Los datos indican que, tanto en el Brasil como en Colombia, las ocupaciones agropecuarias son las que muestran un menor incremento del número de muertes. En el caso de las ocupaciones no agropecuarias, las variaciones del número de muertes coinciden con las de las tasas de mortalidad estimadas en los estudios sobre Francia, los Estados Unidos e Inglaterra. Los conductores y las enfermeras figuraban entre las profesiones más peligrosas. Los trabajadores de correos y, en el Brasil, los de servicios funerarios, a pesar de ser poco numerosos, sufrieron el mayor aumento de defunciones.

El cuadro 2.5 recoge las variaciones del número de muertes en Costa Rica y México de 2019 a 2020. En contraste con el cuadro 2.4, el cuadro 2.5 muestra las defunciones por grandes categorías que, en principio, representan a todos los trabajadores. Las categorías utilizadas en Costa Rica y México no son coincidentes entre sí, pero en ambos casos engloban al conjunto de la población activa, desglosada en categorías de ocupación de un solo dígito.

Los trabajadores agropecuarios en Costa Rica se sitúan en la mitad superior de las ocupaciones con mayor incremento del número total de muertes, mientras que en México la agricultura es la categoría con menor aumento de la mortalidad. La elevada mortalidad agrícola en Costa Rica puede ser un reflejo del gran número<sup>27</sup> de trabajadores

▶ **Cuadro 2.5. Variación en las muertes de trabajadores de edades comprendidas entre 30 y 60 años en el periodo de 2019 a 2020, por grandes categorías de ocupaciones, Costa Rica y México (en porcentaje)**

Costa Rica		México	
Categoría de ocupación	Δ muertes	Categoría de ocupación	Δ muertes
Directores y gerentes	25,0	Funcionarios, directores y jefes	116,6
Personal de apoyo administrativo	17,4	Profesionistas y técnicos	96,2
Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales y pesqueros	<b>16,2</b>	Operadores de maquinaria industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte	95,5
Desempleados	15,5	Trabajadores auxiliares en actividades administrativas	95,4
Profesionales científicos e intelectuales	7,3	Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas	85,0
Técnicos y profesionales de nivel medio	4,1	Trabajadores en servicios personales y vigilancia	79,1
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercado	4,0	Trabajadores artesanales	45,0
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	3,9	Trabajadores en actividades elementales y de apoyo	26,4
Administradores del hogar	0,8	Trabajadores en actividades agrícolas y ganaderas	<b>16,2</b>
Trabajadores en actividades elementales y de apoyo	-2,1	Todos los trabajadores	63,2
Trabajadores artesanales	-10,5		
Todos los trabajadores	3,1		

**Fuente:** Sistemas de estadísticas vitales de Costa Rica y de México. Microdatos.

migrantes temporales (el 56 por ciento de la población ocupada en el sector del café estaba formada por trabajadores temporales nicaragüenses)<sup>28</sup>, una situación muy similar a la observada en California<sup>29</sup>. Por supuesto, también hay trabajadores migrantes en la agricultura y la ganadería mexicanas, pero su proporción es menor: menos del 10 por ciento de todos los trabajadores agropecuarios, frente a más de la mitad en Costa Rica y la inmensa mayoría en California.

Conviene precisar que los trabajadores agropecuarios y los trabajadores de los sistemas alimentarios no son categorías coincidentes. Los trabajadores agropecuarios son trabajadores de los sistemas alimentarios, pero esta última categoría también incluye a los trabajadores industriales, como los empacadores de carne, cuya mortalidad durante la pandemia fue muy elevada, tanto en los países de ingresos altos<sup>30</sup> como en los de ingresos medianos<sup>31</sup>. Asimismo, obsérvese la discrepancia entre los resultados del Brasil, Colombia y México, y los de los trabajadores agropecuarios y alimentarios de California y, en menor medida, de Costa Rica. La explicación más plausible es que en el Brasil, Colombia y México la mayor parte del empleo agropecuario se da en pequeñas explotaciones, e incluso las explotaciones más grandes recurren a peones agrícolas disponibles en el entorno local, mientras que en California el empleo agropecuario se concentra en explotaciones más grandes que utilizan mano de obra migrante<sup>32</sup>. Por último, la proporción de empleo agropecuario es mucho menor en los países de ingresos altos, donde apenas el 3 por ciento de la población activa total trabaja en la agricultura, en tanto que la proporción se eleva al 29 por ciento en los países de ingresos medianos y alcanza el 59 por ciento<sup>33</sup> en los de ingresos bajos.

► **Cuadro 2.6. Tasa mensual de exceso de mortalidad por 1 000 trabajadores formales en el Brasil, 2020**

Categoría	Tasa de exceso de mortalidad	Categoría	Tasa de exceso de mortalidad
Conductores de camioneta	2,94	Empleados de gasolinera	0,42
Conductores de camión	2,77	Técnicos de mantenimiento	0,42
Conductores de autobús	2,26	Otros trabajadores de almacén	0,39
Conductores de autobús interestatal	1,85	Supervisores administrativos	0,39
Guardias de protección nocturnos	1,05	Operarios de línea de producción	0,38
Conductores de motocicleta	1,03	Conserjes	0,38
Porteadores	1,02	Limpiadores	0,36
Trabajadores de almacén	0,73	Cocineros	0,34
Técnicos de enfermería	0,66	Directores y gerentes	0,29
Empacadores de carne	0,58	Técnicos de mantenimiento de edificios	0,25
Empacadores manuales	0,42	Mecánicos de automóviles	0,24

**Nota:** Las ocupaciones corresponden a la Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), que se basa en gran medida en la CIUO.

**Fuente:** Pereira Galindo, Pereira Silva y Pedreira Júnior, 2020.

La conclusión es que, en los países de ingresos medianos, la combinación de una mayor proporción de empleo agropecuario y una menor mortalidad relativa por COVID-19 en los trabajadores del sector empujó a la baja la tasa de mortalidad general de los trabajadores clave. Sin embargo, incluso en países con muchos trabajadores agropecuarios y bajas tasas de mortalidad en la agricultura, muchas otras ocupaciones clave se vieron gravemente afectadas, como los trabajadores del transporte y la seguridad. En numerosos casos se trataba de trabajadores informales, que probablemente tenían menos facilidades de acceso a las protecciones de SST.

En efecto, al analizar el empleo formal del sector privado en el Brasil, a partir de los datos de un registro laboral que documenta las defunciones<sup>34</sup>, se obtienen tasas de mortalidad por ocupación similares a las de los países de ingresos altos<sup>35</sup>. En el cuadro 2.6 se muestran las 22 ocupaciones más letales por código de ocupación de tres dígitos (de un total de 196) en 2020. Como era de esperar, los conductores son el grupo profesional con mayor exceso de mortalidad. Los médicos no se encuentran entre las 22 profesiones más peligrosas, pero los profesionales de la enfermería ocupan el noveno lugar. Los policías y los bomberos no aparecen en las cifras porque están empleados en el marco de un régimen jurídico diferente no incluido en esta base de datos, pero la ocupación de guardia de protección nocturno sigue siendo una de las más peligrosas.

¿Qué conclusiones cabe extraer de los resultados? La conclusión más importante es evidente: las políticas importan y pueden salvar vidas. En los Estados Unidos, Francia e Inglaterra, los trabajadores de la salud, a pesar de su intensa exposición al virus, estaban en términos relativos mejor protegidos que los trabajadores del transporte. Los trabajadores sindicados estaban mejor protegidos que los no sindicados. En el Brasil, las ocupaciones más letales fueron las mismas que en los países de ingresos altos, pero la mortalidad global de los trabajadores clave fue inferior, debido a la inclusión de los trabajadores agropecuarios. En todos los países examinados, los conductores, los guardias de protección y el personal de enfermería fueron las ocupaciones con mayores tasas de mortalidad por COVID-19.

Estos resultados ponen de manifiesto la importancia de las políticas: las personas que trabajaban en lugares provistos de procedimientos adecuados, con acceso a equipos de protección y con derecho a licencia por enfermedad y tratamiento médico, estaban más protegidas en términos relativos frente a la muerte por COVID-19. Estos procedimientos pueden provenir de la formalidad, de una mayor densidad sindical o incluso de los conocimientos profesionales (en

el caso de los profesionales de la salud). En todo caso, con independencia de cómo lleguen a implantarse, lo cierto es que salvan vidas.

La misma lógica se aplica a otros aspectos de la SST. ¿Se exponen los trabajadores clave a riesgos inherentes a su ocupación? Sí, sin duda, pero esos riesgos pueden mitigarse o incluso eliminarse por completo con políticas eficaces de seguridad y salud en el trabajo.

## 2.2. La tensión de trabajar durante la pandemia

El trabajo clave durante la pandemia de COVID-19 sometió a los trabajadores a una serie de tensiones, cada vez más fuertes, que tuvieron consecuencias para su salud y bienestar: desde el riesgo físico de enfermar a causa del virus —como ya se ha comentado— y de transmitirlo a los convivientes en el hogar hasta el aumento de la intensidad del trabajo por tener que incorporar protocolos de seguridad y salud y otras tareas nuevas a diario; un entorno social difícil por tener que tratar con clientes indisciplinados y no poder relacionarse con los compañeros; y la preocupación por la pérdida de ingresos. No obstante, la experiencia también pudo ser estimulante en ocasiones, al acrecentar la implicación y la gratificación en el trabajo, especialmente si los trabajadores contaban con un fuerte apoyo social, empresarial y comunitario, y si recibían algún reconocimiento de su contribución a la sociedad.

El análisis expuesto en esta sección se inspira en la bibliografía sobre la tensión en el trabajo, a partir del modelo sobre el control de las exigencias desarrollado inicialmente por Karasek, perfeccionado y ampliado posteriormente por el modelo de desequilibrio esfuerzo-recompensa de Siegrist, y el marco de exigencias-recursos del empleo formulado por Bakker y Demerouti<sup>36</sup>. En la bibliografía sobre la tensión laboral se reconoce la interacción entre las exigencias impuestas al trabajador y los recursos de que este dispone para atender o mitigar esas exigencias, así como las consecuencias de ese proceso en la salud mental y en la calidad general del empleo. Los recursos consisten en los aspectos físicos, psicológicos, sociales u organizativos de un puesto de trabajo que ayudan a alcanzar los objetivos laborales, reducen las exigencias o estimulan el crecimiento, el aprendizaje y el desarrollo personales. A pesar de que los trabajos excesivamente exigentes se asocian a un mayor riesgo de problemas de salud, principalmente enfermedades cardiovasculares, enfermedades osteomusculares y depresión<sup>37</sup>, si una persona con un trabajo exigente tiene también libertad para tomar decisiones y disfruta de un entorno laboral propicio, entonces los riesgos conexos pueden mitigarse. En cambio, si las elevadas exigencias laborales se combinan con la falta de libertad para tomar decisiones y un escaso apoyo en el empleo, los riesgos se acrecientan. Más allá de las diferencias entre modelos de tensión laboral, el principio rector es la evaluación del equilibrio entre las exigencias y los recursos en el lugar de trabajo.

Un importante factor determinante de las exigencias y los recursos de que dispone un trabajador es su modalidad de empleo. Un trabajador empleado formalmente, con seguridad laboral y un sindicato que represente sus intereses, dispone de mayores recursos para minimizar las tensiones, o adecuar su trabajo a las exigencias del puesto, que

un trabajador empleado informalmente, carente de seguridad laboral y de representación sindical. Es sabido que el apoyo de la dirección y de los compañeros es un recurso valioso para el trabajador e indispensable para su sensación de bienestar y satisfacción laboral. Por supuesto, hay excepciones, pero la relación contractual —junto con los derechos y prestaciones que otorga— suele influir en el margen de actuación de los trabajadores para mitigar la tensión laboral. Los trabajadores por cuenta propia también están sometidos a tensiones laborales y, aunque la autonomía y la flexibilidad son un recurso importante, pueden contrarrestarse por la presión asociada a la necesidad de



obtener ingresos suficientes, los riesgos físicos del trabajo y la falta general de apoyo colectivo. Por otro lado, trabajar de manera informal agrava los riesgos, al tiempo que limita los recursos potenciales.

Otra fuente importante de apoyo y de tensión potencial es el hogar o la familia. Aunque los recursos personales no se contemplan expresamente en el marco de exigencias-recursos del empleo, por cuanto este se centra en el entorno de trabajo, se reconoce que los recursos (o exigencias) personales son un mediador o antecedente de las exigencias y recursos laborales<sup>38</sup>. Los trabajadores forman parte de hogares, y las implicaciones de la condición de trabajador clave durante la pandemia de COVID-19 afectaron a las familias, con posibles consecuencias para la resiliencia interna de los trabajadores. Los cambios que sufrieron los hogares tras el cierre de escuelas y guarderías, entre otras restricciones, hicieron que muchas personas dependientes estuvieran en casa y necesitaran cuidados, lo que aumentó la presión sobre los trabajadores clave, especialmente las mujeres, para realizar tareas de cuidados no remuneradas<sup>39</sup>. En el caso de los trabajadores migrantes y la gente de mar, la distancia geográfica añadida entre los lugares de trabajo y los hogares probablemente aumentó las exigencias y redujo los recursos<sup>40</sup>. La separación de sus familias se agravó con las restricciones impuestas a la movilidad durante la pandemia. Además, la residencia en albergues, habitual entre los trabajadores migrantes, fue una fuente importante de brotes y conglomerados notificados y agravó la tensión psicológica causada por las restricciones de movilidad. Las elevadas tasas de pérdida de empleo y de retorno de migrantes supusieron una presión adicional para muchos hogares, incluso para aquellos en que algunos miembros seguían prestando servicio como trabajadores clave.

Esta sección y la sección 2.3 se basan en investigaciones cualitativas encargadas por la OIT, así como en fuentes secundarias, para describir la experiencia vivida por los trabajadores y empresarios clave durante la pandemia. Las más de 500 personas entrevistadas en la Argentina, el Canadá, Filipinas, Ghana, la India, Kenya, Malasia, México, el Perú, la República de Corea, Sudáfrica y Türkiye prestan servicios clave (véase más información en el anexo). El objetivo del análisis cualitativo que se expone a continuación no es enumerar frecuencias, sino comprender la experiencia vivida por los trabajadores clave durante la pandemia, tratando de conocer su visión de las diferentes exigencias que se les plantearon y los recursos de que disponían. Cada sección comienza con una explicación de la pertinencia del tema para la calidad del empleo, en el contexto de la pandemia de COVID-19. Cuando procede, el análisis se basa en otras fuentes de información, primarias o secundarias. Aunque se descubren experiencias y temas comunes, existen diferencias sustanciales en función de la ocupación y el sector, la situación laboral y la modalidad contractual, la ciudadanía y la situación de residencia, y el país en el que trabaja el individuo, incluido su sistema de relaciones laborales.

## Entorno físico: riesgo de enfermedad

La tensión más evidente del trabajo clave en la pandemia se debió al riesgo físico de exposición al virus y de contagio de la enfermedad, tal como se documenta en la sección 2.1. Los trabajadores eran conscientes de este riesgo, tanto para sí como para sus familias. Salvo contadas excepciones, los participantes en el estudio expresaron su temor a contraer la COVID-19 al acudir al trabajo, durante la interacción con pacientes, clientes y compañeros, así como en los desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

El miedo era mayor al comienzo de la pandemia, cuando imperaba la incertidumbre sobre el virus: sus modos de transmisión, su gravedad o las medidas que debían implantarse. Román, cajero de supermercado en la Argentina, explicó que trabajar en la pandemia fue *«Horrible. Horrible desde el primer momento. Veía que no se sabía nada con el virus. Y uno, no es que iba a trabajar, uno estaba obligado a ir a trabajar, una cosa de locos. Uno tenía que ir obligado a trabajar en el primer periodo en el que no se sabía nada, y no estaba bien en claro cómo era el contagio, cómo te tenías que cuidar»*.

Pasado algún tiempo, los trabajadores seguían preocupados, principalmente aquellos que tenían una interacción continua con el público. Como explicó un trabajador de correos de la República de Corea: *«Solo en nuestra oficina de correos hay 120 empleados. En algunas oficinas hay incluso más. Cuando una persona está de servicio en el exterior, entra en contacto con más de 50 desconocidos. Vamos camino de convertirnos en superpropagadores en ese sentido»*. Otros se preocupaban por las consecuencias de enfermar en el lugar de trabajo, como este limpiador en un hospital de la República de Corea: *«Lo más agotador mentalmente durante esta pandemia es el estrés de saber que, si nos infectamos, todo el hospital corre peligro»*.

En Ghana y Kenya, el personal hospitalario explicó cómo la falta de recursos adecuados en los hospitales para realizar pruebas de COVID-19 agravaba los riesgos para los trabajadores. Eli, camillero de un hospital de Ghana, lo explicó así: *«Teníamos cuidado al acercarnos a los pacientes de la sala porque no sabíamos quién tenía COVID-19 y quién no. Si alguien tose en la sala, hay tensión, nadie quiere estar cerca»*.

Otros expresaron su frustración por los riesgos a que se exponían a cambio de una remuneración misérrima, como relató esta niñera en la Argentina: «Y porque yo viajaba en transporte público. Para mí eso era lo peor. Tener que estar arriesgando mi vida para cuidar un pibe que no es mío, y por mangos pesos con 50».

Sin embargo, la obligación de seguir trabajando constituía un fuerte estímulo para muchas personas, lo que las impulsaba a afrontar el riesgo. Carlos, enfermero en la Argentina, lo explicó en estos términos:

*En algún momento, recuerdo como que comenzaba a dudar: «¿y si me contagio?»; tenía el temor de contagiar a los demás, a mi entorno familiar. Como que ya empecé a tener ese temor y como que me va a defensas, como que me venía un bajón de estar ahí en la guardia en ese momento. Recuerdo siempre a mi compañera que me dijo: «Bueno, para eso estudiamos, para eso elegimos la carrera; de hecho, estamos aquí porque nos gusta ayudar a las personas. Esta gente nos necesita y por eso estamos acá. Ahora nos tocó a nosotros. Tenemos que estar nomás». No me olvidó porque eso fue lo que me dio fuerza a seguir en ese momento.*

Muchos de los trabajadores clave entrevistados contrajeron la COVID-19 o tenían compañeros que habían enfermado y que incluso habían perdido la vida. Los datos sobre el exceso de mortalidad analizados en la sección 2.1 muestran que las tasas de mortalidad más elevadas corresponden a los trabajadores del transporte. Aunque las encuestas no se realizaron para medir la incidencia, sino para comprender la experiencia de los trabajadores clave en la pandemia, las entrevistas con los trabajadores del transporte en la Argentina dan fe del alto nivel de contagio en este sector. Así, una trabajadora del metro señaló cómo 15 de sus compañeros habían muerto a causa de la COVID-19, razón por la que sus compañeros y ella habían exigido el acceso prioritario a las vacunas; de forma similar, un conductor de autobús relató que tres de sus compañeros habían muerto, un desenlace que atribuyó a la insuficiencia de medidas para controlar los riesgos asociados a la pandemia<sup>41</sup>.

Los contagios eran también muy frecuentes en la comunidad migrante. En Malasia, los trabajadores migrantes entrevistados señalaron que casi todos ellos y los «convivientes» se habían contagiado de COVID-19, muy probablemente debido al hacinamiento en apartamentos o albergues donde dormían por turnos en las mismas camas. Un guardia de protección nepalí que trabajaba en Malasia relató que había contraído la COVID-19 y que 16 de los 20 compañeros con los que convivía habían dado positivo<sup>42</sup>. Entre los trabajadores agropecuarios migrantes en el Canadá, el riesgo de propagación del virus entre compañeros de trabajo se agravaba por la práctica de trabajar en diferentes explotaciones<sup>43</sup>.

## Seguridad y salud: aplicación de medidas de protección, incluido el suministro de equipos de protección personal

Una de las principales preocupaciones de los trabajadores clave ha sido la aplicación adecuada y suficiente de medidas de seguridad y salud en el lugar de trabajo, incluidas cuestiones como la ventilación, las barreras físicas, el distanciamiento social, la limpieza y desinfección, el cribado y el suministro de equipos de protección personal (EPP). Durante las entrevistas se obtuvieron algunas respuestas relativas a la aplicación y el rigor de los protocolos de SST. En general, se observa que los protocolos se respetaron más en las grandes organizaciones formales, sobre todo en el sector de la salud, donde los riesgos biológicos son constantes y donde se trataba a pacientes de COVID-19, pero también en otros sectores, como la aviación, la explotación de minas y los puertos, donde las normas de seguridad y salud son, por ley, más rigurosas. Un obrero portuario del Perú comentó que su empresa realizaba «pruebas periódicas y todos los días nos renueva las mascarillas y el alcohol en gel. Hay una preocupación por el trabajador». Del mismo modo, una azafata keniana explicó:

*El equipo médico de la compañía estaba siempre presente antes de cada vuelo para ofrecer información sobre cómo tratar a bordo los casos relacionados con la COVID-19. Se redujo al mínimo el servicio a bordo para que hubiera menos interacción entre la tripulación y los pasajeros. La compañía también interrumpió el servicio a bordo en los vuelos nacionales, teniendo en cuenta que no era obligatorio que los*

*pasajeros nacionales se sometieran a pruebas antes de viajar [...]. Estaba previsto que la tripulación trabajara por turnos y que los integrantes de un equipo operaran juntos los mismos vuelos.*

Sin embargo, se observan diferencias entre países incluso en los sectores con normas de SST más estrictas, pues los trabajadores de la salud en algunos países en desarrollo no recibían suficientes EPP en sus hospitales, como consecuencia de las dificultades a nivel nacional (y mundial) para adquirir esos productos, especialmente al comienzo de la pandemia. En México, pero también en Ghana, la India y el Perú, los trabajadores relataron que el suministro de EPP era insuficiente. Así lo señaló, por ejemplo, esta enfermera de un hospital público de México:

*[...] Al principio solo querían darles [...] un solo equipo, entonces ¿cómo pretendían que con un equipo de protección se trabajara una jornada de ocho horas?, entonces ¿qué no comían?, ¿qué no bebían agua?, o ¿qué no iban al baño? [...] te los contaban así, literal, solo tenías derecho, al principio, a un equipo.*

También hay variaciones considerables entre los trabajadores de las instituciones sanitarias (médicos, profesionales de la enfermería, celadores, limpiadores), tal vez motivadas por su estatus en las organizaciones y por el riesgo de exposición percibido. Los trabajadores de limpieza de los hospitales de la República de Corea comunicaron que habían tenido que comprar mascarillas por su cuenta, en vista de que la dirección no se las proporcionaba en cantidades suficientes, lo que preocupaba sobre todo a quienes limpiaban las salas de pacientes de COVID-19<sup>44</sup>. Los trabajadores de la salud que prestaban servicio fuera de las instituciones, como el personal comunitario de Ghana y la India, también señalaron que el suministro de EPP era insuficiente. Bright, trabajador de servicios funerarios de Ghana, manifestó su descontento por las condiciones en que trabajaban, sin suficiente protección:

*Necesitamos EPP urgentemente, pero en nuestro trabajo solo disponemos de bata y guantes. Esta no es manera de trabajar. Aquí estamos muy expuestos y, si se produjera un brote, todos nos veríamos afectados. En otros países, el personal de los servicios funerarios lleva EPP de la cabeza a los pies. Por lo tanto, tienen la piel protegida, ya que el agua que utilizan para limpiar los cuerpos no se filtra a través del EPP. Aquí no es así. A veces, entramos en la cámara frigorífica sin llevar ningún EPP<sup>45</sup>.*

Los trabajadores agropecuarios migrantes en el Canadá vivían en condiciones de hacinamiento en albergues con dormitorios, baños y cocina compartidos, lo que impedía mantener una distancia física adecuada entre personas. Solo uno de los 30 trabajadores entrevistados declaró que su empleador había alquilado viviendas adicionales para dividir a los trabajadores y reducir así el hacinamiento. En dos casos se previó que un menor número de trabajadores compartieran vivienda durante la pandemia, pero eso no era lo habitual. Las entrevistas ponen de manifiesto que la principal estrategia utilizada para contener la propagación del virus durante la pandemia consistió en mantener a los trabajadores confinados en su casa<sup>46</sup>. Sin embargo, a pesar de la cuarentena, la práctica de contratar a trabajadores adicionales indocumentados, que se desplazaban de una granja a otra, seguía siendo frecuente. La preocupación por la posible propagación del virus a través de los trabajadores agropecuarios itinerantes llevó a Ricardo y a sus compañeros, empleados en un invernadero de Leamington (Ontario), a presentar quejas al propietario de la explotación. Como él mismo explicó:

*Tuvimos la oportunidad de hablar con los propietarios de las granjas. Y les dijimos que, si nos imponían restricciones, también debían asegurarse de no contratar a trabajadores [indocumentados] de empresas contratistas.*

*Nosotros respetamos las normas de la empresa, pero los trabajadores enviados por contratistas son libres de ir donde quieran después del trabajo. Y les dijimos que eso no es justo. Ellos se desplazaban a sus anchas mientras que nosotros éramos precavidos, pero luego venían y nos contagiaban. Así que no nos parecía justo.*

Preocupados por su seguridad, muchos trabajadores clave establecieron sus propias medidas o, en el caso de los que estaban sindicados, recurrieron a su sindicato para exigir una mayor protección. Un trabajador de correos de México relató que sus compañeros y él habían tomado la iniciativa de introducir cambios en el lugar de trabajo, incluso en los horarios, para preservar la seguridad del entorno laboral:

**Hicimos cambios nosotros mismos [...] cambiamos en dos equipos, para no juntarnos todos [...] [P. ¿Fue una directriz de la empresa o ustedes lo llevarán allí a cabo?] Pues fueron entre todos, nosotros lo llevamos a cabo. Y pues los jefes también tenían que estar de acuerdo.**

En una fábrica de elaboración de alimentos en la Argentina, los trabajadores subcontratados no se beneficiaban de las mismas medidas de seguridad y salud, ya que existía una política de cuidados de «primera» y cuidados de «segunda», en función de las modalidades contractuales de cada uno. Según esta política, la empresa no garantizaba los servicios de transporte para trabajadores subcontratados. Los trabajadores subcontratados de limpieza y mantenimiento consiguieron organizarse para exigir que la empresa les prestara también servicios de transporte. Con la ayuda del sindicato y varias reuniones con la dirección, consiguieron obtener el mismo derecho que los demás trabajadores<sup>47</sup>. En general, en todos los casos estudiados, la presencia de sindicatos, especialmente de comités sindicales internos, fue un recurso importante para conseguir protecciones adicionales a las propuestas por las empresas.

En Filipinas, ante la falta de una normativa oficial que regulara los cuidados a domicilio, las medidas adoptadas para preservar la seguridad y la salud dependían de la familia del paciente, así como de las directrices sanitarias mínimas que los cuidadores habían recibido en su formación. Por lo general, los cuidadores se duchan y se ponen el uniforme antes de atender a los pacientes y llevan mascarillas en el lugar de trabajo. Josie, cuidadora a domicilio de enfermos crónicos y pacientes de edad avanzada, contó que un empleador la obligaba a hacerse una prueba de antígenos de COVID-19 cada mes, a cargo del propio empleador, mientras que otro empleador le exigía un resultado negativo en la prueba PCR, que ella misma debía costearse. El distanciamiento social en los entornos domésticos no era fácil de respetar, pero los hogares solían restringir la presencia de personas ajenas y utilizaban plataformas en línea para comunicarse con los médicos de los pacientes<sup>48</sup>.

Algunos trabajadores informales por cuenta propia señalaron que habían aprendido lo que se debía hacer gracias a la información difundida en canales públicos. Como explicó Akosua, una vendedora ambulante de Ghana: «Tenemos educación pública en la televisión y en la radio. Además, algunos de nuestros clientes nos advirtieron de que tuviéramos cuidado cada vez que venían al mercado a comprar». Asimismo, Linda, una comerciante, señaló: «Nadie vino oficialmente a mi tienda a enseñarme, pero lo aprendí en las noticias de la televisión y la radio». John, propietario de un negocio de servicios de reparto, tuvo conocimiento de las precauciones que debía tomar a través de su hija, a la que habían enseñado en la escuela lo que había que hacer<sup>49</sup>.

## Separación de la familia y aislamiento social

Otra medida adoptada por los empleadores —y a veces por iniciativa propia de los trabajadores— fue residir separados de sus familiares para evitar la propagación del virus. Aunque la separación mitigaba el riesgo de contagio a los familiares, también cercenaba un importante recurso de apoyo social para los trabajadores en un momento difícil. Para algunos trabajadores, estar separados era preferible a correr el riesgo de contagio; a otros les contrariaba la situación de distanciamiento indeseado. Ante la necesidad económica de mantener a la familia y la práctica imposibilidad de encontrar otro empleo durante la pandemia, su única opción era aceptar la separación temporal.

Algunos de los trabajadores entrevistados explicaron que habían optado por aislarse de sus familias para minimizar el riesgo. Lucrecia, enfermera de un hospital público de México, explicó que normalmente vivía con su hermana y con su madre pero que, durante más de un año de pandemia, había vivido separada de ellas, junto con otra compañera que se aislaba de su familia. Como las dos trabajaban muchas horas, sus familiares les llevaban comida y se la pasaban a través de la cancilla<sup>50</sup>. Un enfermero de Türkiye relató que había enviado a su mujer y a sus hijos al pueblo natal de la familia durante un mes y medio para evitar el contagio. El propietario de un café en Türkiye tomó una decisión similar: «alejarme por completo durante 42 días sin ver a mis hijos ni a mi familia, aunque no estaba enfermo [...] Nos daba miedo incluso volver a casa»<sup>51</sup>.

En otros casos, se exigía a los trabajadores que permanecieran en las instalaciones de la empresa o en viviendas proporcionadas por el empleador. En el sector minero del Perú, las cuarentenas obligatorias obligaban a los trabajadores

a separarse de sus familiares durante varias semanas para evitar el contagio. Esta imposición fue duramente criticada por varios sindicatos, debido a la arbitrariedad de la política de horarios, y se llegó a demandar a la empresa por la retención ilícita de trabajadores<sup>52</sup>. En Filipinas, las empresas de externalización de procesos empresariales solo estaban autorizadas a seguir operando si proporcionaban a sus empleados un alojamiento temporal adecuado o les permitían pasar a una modalidad de trabajo a distancia. Parte del personal hospitalario también tuvo que residir en alojamientos provisionales. Ida, enfermera de un hospital privado de Filipinas, relató que ella y otros profesionales de enfermería tuvieron que alojarse en viviendas proporcionadas por el hospital durante casi seis meses. Afirmó que había sufrido la «separación de su familia» (dos hermanos, madre y abuela) y «soledad» durante esos meses<sup>53</sup>.

Muchas trabajadoras domésticas se vieron obligadas a permanecer en las instalaciones de sus empleadores una vez impuestas las cuarentenas, pasando a ser personal doméstico interno. Una trabajadora doméstica entrevistada en el Perú declaró que «me chocó, hasta lloré». No regresó a su hogar hasta cuatro meses después debido a las restricciones impuestas por su empleadora. Además de la separación y del aislamiento social, el paso al régimen interno llevaba aparejado un aumento de las horas de trabajo y de su intensidad, pues muchas de las familias empleadoras tenían a los padres y a los hijos trabajando desde casa<sup>54</sup>.

Los trabajadores agropecuarios migrantes ya estaban separados de sus familias, pero las medidas de cuarentena agravaron su aislamiento social. Prácticamente todos los trabajadores entrevistados en Windsor-Essex (Canadá) tuvieron que permanecer en la granja durante la pandemia de COVID-19, en algunos casos hasta un año y medio, e incluso hasta después de que la autoridad sanitaria regional hubiera levantado la mayoría de las restricciones. En una de las granjas, cada semana se permitía a tres personas de la casa de los trabajadores comprar comida para el resto. En algunas explotaciones no se permitía salir a los trabajadores. En lugar de eso, los trabajadores hacían listas de la compra; la empresa les encargaba la comida y se la entregaba a domicilio. Sin embargo, muchos trabajadores aceptaron estas restricciones. Uno de ellos, Daniel, afirmó lo siguiente: «Era como si estuviéramos en la cárcel, pero por nuestro propio bien, ¿no? Bueno, no teníamos derecho a marcharnos porque, si nos íbamos, poníamos en peligro a la empresa y a otros compañeros, y quién sabe a cuántas familias más». No todo el mundo podía tolerar el aislamiento. Sin embargo, si se infringían las normas, se sancionaba a los trabajadores, como explicó Matías: «Si alguien iba a la ciudad a hacer la compra o algo, lo mandaban hacer cuarentena y no le pagaban mientras no trabajaba». En la misma línea, Abel comentó: «Durante la pandemia, no se podía salir de casa para ir a ninguna parte. Estaba prohibido. Y, si te ibas, él [el empleador] se enfadaba y te reprendía»<sup>55</sup>.

## Intensidad del trabajo: más exigencias laborales

La intensidad del trabajo se refiere a las exigencias laborales del puesto, concretamente a la cantidad de trabajo que una persona tiene que realizar y a la cuestión de si ese trabajo requiere grandes dosis de energía mental y física. Por un lado, un trabajo que exija demasiado poco a un trabajador puede dejar su potencial insatisfecho («infracarga»). Por otro, hay evidencias de que un trabajo excesivamente exigente («sobrecarga») se asocia con un mayor riesgo de padecer enfermedades graves<sup>56</sup>. El trabajo intenso es un componente clave de los modelos de tensión laboral. En efecto, numerosos estudios epidemiológicos han demostrado las consecuencias negativas para la salud de una fuerte exigencia laboral, especialmente cuando se combina con una autonomía limitada y un entorno social negativo<sup>57</sup>. Desde una perspectiva organizacional, la intensidad del trabajo no está necesariamente vinculada a un mejor rendimiento, sobre todo si la sobrecarga obliga a trabajar con prisas, o si es resultado de la escasez de personal. La alta intensidad del trabajo, aunque a veces se perciba como estimulante y gratificante, se considera una contribución negativa a la calidad del empleo<sup>58</sup>.

La mayoría de los trabajadores clave percibieron un aumento de la intensidad del trabajo. Esto se debió, en parte, a la adición de tareas, normalmente relacionadas con la realización de protocolos de SST, pero también con el aumento de las ausencias en el lugar de trabajo, ya que muchos trabajadores con comorbilidades no podían acudir al trabajo o renunciaban a su empleo por miedo al contagio. En consecuencia, había menos personal disponible y mayores exigencias para los restantes trabajadores. Debido a la atención mediática que recibieron, es bien conocida la presión a la que estuvieron sometidos los sistemas de salud de todo el mundo. No obstante, los entrevistados de otros servicios clave —reparto, seguridad, minería, comercio al por menor y otros— también señalaron el aumento de la intensidad del trabajo y la reorganización laboral que se produjo cuando sobrevino la pandemia.

En Filipinas, el personal médico indicó que en los hospitales faltaban profesionales de enfermería experimentados, debido a la emigración de muchos de ellos en busca de trabajos mejor remunerados en el extranjero. Durante la pandemia se agravaron esas carencias, ya que parte del personal renunció a sus puestos en los hospitales para trasladarse a entornos menos arriesgados, como los centros de vacunación<sup>59</sup>. Además, cuando un trabajador de la salud contraía el virus, toda una sala o unidad podía quedar paralizada. En el hospital donde trabajaban algunos de

los participantes en el estudio, se cerraron dos puestos de enfermería porque no había suficientes profesionales de enfermería disponibles para trabajar. El Departamento de Salud destinó fondos extrapresupuestarios a los hospitales públicos para que contrataran empleados a fin de suplir las carencias, pero aun así no se atendió toda la demanda. La escasez se vio agravada por la gran cantidad de cuidados que requerían los pacientes de COVID-19. Los entrevistados explicaron que, normalmente, una enfermera podía atender a 4-5 pacientes ingresados en la unidad de cuidados intensivos (UCI), pero difícilmente atendía dos casos críticos o graves de COVID-19. Un hospital que aspirara a duplicar su capacidad operativa para pacientes de COVID-19 idealmente necesitaba duplicar el personal. Una enfermera explicó que habitualmente hacía horas extraordinarias para aumentar sus ingresos, pero que, durante la pandemia, con el exceso de fatiga acabó aprendiendo a rechazarlas<sup>60</sup>.

El aumento de la exigencia laboral en los hospitales no se limitó al personal médico. Las directrices de cuarentena de la República de Corea, denominadas K-Quarantine, aumentaron la carga de trabajo de los trabajadores de la limpieza. Algunos de ellos pasaron a abarcar un área de trabajo más amplia, que comprendía puestos de cribado de COVID-19 en funcionamiento dentro y fuera de las instituciones médicas. Incluso en los casos en que el área de limpieza se mantuvo inalterada, la carga de trabajo aumentó sustancialmente debido a la aplicación de protocolos de limpieza más estrictos y al uso de equipos de protección desechables para el personal médico. Como comentó un limpiador: «Más de 1 000 personas visitan a diario el puesto de cribado de COVID-19 para someterse a pruebas. ¿Cómo vamos a gestionar los desechos médicos que se generan con sus visitas?»<sup>61</sup>.

En la India también se intensificó sustancialmente la labor de las trabajadoras de la salud comunitarias, las llamadas activistas sociosanitarias acreditadas (ASHA). Estas trabajadoras de primera línea se encargaban de labores de rastreo, realizaban pruebas, distribuían medicamentos y a veces alimentos, además de responder a las llamadas de socorro. Una vez iniciado el programa de inmunización, se encargaban de llevar un registro de personas vacunadas y de motivar a la gente para que se vacunara. Durante la pandemia, también continuaron con sus tareas rutinarias de seguimiento de la atención prenatal y posnatal, control de la salud infantil, etc. Como explica Sneha, una activista sociosanitaria de Hyderabad:

*Ha sido un no parar desde que comenzó la pandemia. Tenemos que visitar las casas de las personas que dan positivo, procurar que se aíslen, administrarles medicamentos. También nos llaman a cualquier hora del día o de la noche si tienen algún problema. Si llama algún paciente, tenemos que aconsejarle. La gente no sabía mucho sobre el tema: nos contaban sus síntomas. Entonces los evaluábamos y les ayudábamos a ir al hospital si lo considerábamos necesario. Para ello, íbamos a su casa, nos coordinábamos con el hospital y organizábamos la ambulancia, y nos asegurábamos de que fueran bien. También informábamos a nuestro jefe en el hospital y él nos orientaba sobre cómo tratar el caso.*

Una trabajadora de un servicio de comidas en los Estados Unidos explicó que los protocolos de seguridad, como la desinfección y el uso de higienizante de manos, aunque eran importantes, hacían su trabajo más lento y difícil:

*Yo estaba en el drive thru y me ardían las manos después de dos horas, porque trato de desinfectármelas entre coche y coche, y hay cientos de coches. Además, el servicio es más lento al tener que tomar las medidas básicas con cada vez menos gente trabajando. Creo que la mayoría de la gente acaba no cambiando la forma de hacer las cosas para minimizar el estrés. Lo cual es muy peligroso<sup>62</sup>.*

También aumentó la intensidad del trabajo de los guardias de protección. En todo el mundo, muchos establecimientos comerciales contrataron más personal de seguridad para ayudar a aplicar los protocolos exigidos por mandato gubernamental. El Presidente de la Asociación Sectorial de la Seguridad de Malasia informó de que se habían desplegado unos 70 000 guardias en centros comerciales, comercios al por menor, bancos, otros espacios comerciales y complejos residenciales, al tiempo que otros 50 000 vigilaban hospitales, escuelas y organismos públicos. Describió a los guardias de seguridad como «héroes anónimos [...] Forman parte de los trabajadores de primera línea que se expusieron al riesgo de la COVID-19 desde el comienzo». Están en contacto directo con muchas personas, sobre todo

si trabajan en lugares muy concurridos; realizan tareas como el registro y el control de la temperatura corporal de las personas, además de velar por que se respeten las distancias físicas en los locales<sup>63</sup>. Una guardia de protección de Filipinas explicó que había aceptado las horas de trabajo adicionales por ser la única de su familia con ingresos, pero que al final había caído enferma por exceso de fatiga<sup>64</sup>.

## Entorno social: del apoyo a la adversidad

El entorno social en el trabajo se refiere a las relaciones que los trabajadores mantienen con sus compañeros y directivos, así como a sus interacciones con clientes o pacientes. Como la mayoría de las personas dedican muchas horas al trabajo, las interacciones sociales son cruciales para el bienestar individual de los trabajadores e influyen mucho en el sentimiento de satisfacción laboral<sup>65</sup>. Un entorno social positivo puede mejorar la motivación de los trabajadores, su compromiso con la organización y, en última instancia, su productividad<sup>66</sup>. También es un recurso indispensable para mitigar las exigencias del trabajo, mientras que un entorno social insolidario o, en el peor de los casos, negativo puede ser un impedimento para el propio trabajo, con consecuencias adversas para la salud mental individual y para la propia organización, por el aumento de las renunciaciones al empleo.

La mayoría de los trabajadores clave entrevistados pusieron de relieve que había relaciones positivas entre compañeros. En todos los países y ocupaciones, los trabajadores entrevistados declararon que comían juntos, se desplazaban juntos al trabajo y se apoyaban mutuamente en el desempeño de sus funciones. En la India, las activistas sociosanitarias acreditadas (ASHA) trabajaban en equipo si tenían alguna dificultad con los miembros de la comunidad y se sustituían unas a otras durante los periodos de licencia. Del mismo modo, los guardias de protección y los profesionales de la enfermería llegaban a acuerdos informales con sus compañeros para cambiarse los turnos en caso de emergencia<sup>67</sup>. En el caso de los conductores de autobús de la República de Corea, el compañerismo era un recurso social y psicológico fundamental, porque las largas jornadas laborales les impedían mantener otras relaciones sociales. Los conductores de autobús del mismo turno compartían aficiones y socializaban después del trabajo.

La pandemia de COVID-19 limitó enormemente las interacciones sociales con los compañeros, dentro y fuera del lugar de trabajo. Las interacciones sociales habituales de los conductores de autobús con los compañeros que acababan su jornada a altas horas de la noche se vieron interrumpidas, ya que no había ningún lugar donde hablar o pasar el tiempo juntos al salir del trabajo. Como explicó un conductor de autobús de la República de Corea:

*Antes íbamos a tomar algo después, pero ahora ya no es posible. Nos vamos directamente a casa. Si me apetece una cerveza, me compro un par de latas y me las llevo a casa, y me las tomo en silencio, viendo la tele, porque todo el mundo está durmiendo.*

Según comentó una trabajadora de la limpieza de un hospital de la República de Corea, antes de la pandemia:

*Todas las limpiadoras íbamos a la sala [de descanso] y charlábamos. Nos reíamos mucho. A mí me encantaba estar con ellas; era muy divertido. Pero desde la COVID-19 ya no podemos usar la sala de descanso. Todas almorzamos en el lugar que nos han asignado, nos vamos a casa y volvemos al mismo sitio por la mañana, nos cambiamos y empezamos a trabajar. No hay más comunicación.*

Los compañeros también eran una fuente de apoyo emocional y económico. Un supervisor de una empresa manufacturera del Perú relató que, cuando enfermó, recibió llamadas de sus compañeros para saber cómo se encontraba. Estos mismos trabajadores mostraban otras formas de solidaridad entre sí:

*Hemos hecho canastas familiares para llevarle a los compañeros. Si había un poco de dinero, los que podían colaborar, se daba. [...] La gente apoya bastante<sup>68</sup>.*

También se restringieron las interacciones de los trabajadores clave con sus pacientes o clientes, lo que a veces afectaba a su capacidad para actuar con eficacia, especialmente en las tareas asistenciales. Una trabajadora social de un hospital mexicano comentó que ella y sus colegas tenían limitaciones para prestar apoyo a los familiares en duelo:

*A veces dejas solo al familiar y pues pobrecito porque está con su dolor, está llorando y no puedes ni acercarte porque si es positivo me puede contagiar y yo tengo familia<sup>69</sup>.*

Otros trabajadores se sentían obligados a hacer caso omiso de los protocolos de SST a pesar de los riesgos, ya que su observancia les impedía realizar el trabajo de una manera con la que se sintieran cómodos. Marieke, auxiliar de cuidados en una residencia belga para pacientes con demencia, nos lo explicó así:

*Cuando los residentes lloran, normalmente les doy un abrazo. Ayudo a los residentes encamados. Podría hacerlo de una manera fría: «Aquí tiene la manta, hágalo usted». En esas situaciones no sigo la norma del metro y medio. Sigo abrazando y ayudando a los residentes encamados; sería inhumano no hacerlo<sup>70</sup>.*

El apoyo de los directivos es un factor determinante del entorno social en el lugar de trabajo. Una cultura organizativa positiva estimula la implicación de los trabajadores y mejora el rendimiento colectivo en el trabajo<sup>71</sup>. En las estresantes condiciones del trabajo clave durante la pandemia, el apoyo de los directivos resultó ser un recurso valioso para los trabajadores:

*Nuestros superiores nos dieron mucho apoyo y nos explicaron que teníamos que hacer este trabajo. Pudimos continuar porque nos animaron. No todos los jefes son tan solidarios como los nuestros. Sabemos que las ASHA de otras zonas lo han pasado muy mal.*

*Activista sociosanitaria acreditada, Hyderabad (India)*

*Tenemos confianza con el jefe. Si necesitamos cualquier cosa, no tenemos más que decírselo, y ahí está él para hacerlo. Incluso nos pregunta si tenemos alguna duda o si queremos algo, qué opinamos, y nos anima a que se lo digamos. Aquí las cosas son distintas en comparación con otras granjas. Aquí el jefe nunca se enfada. Nos saluda y nos pregunta cómo estamos. Y esto nos hace querer trabajar mejor.*

*Trabajador agropecuario mexicano, Canadá*

También hubo casos de trabajadores que recibieron muestras de gratitud y aprecio por su trabajo de parte de pacientes, clientes y del público en general. Aunque los trabajadores de la salud fueron la fuente de la mayoría de las muestras públicas de gratitud, en ocasiones esta se hizo extensiva a otros trabajadores clave, lo que les infundió satisfacción y aliento, al tratarse de ocupaciones tradicionalmente desdeñadas<sup>72</sup>. Una trabajadora de los servicios de limpieza pública en el Perú señaló que, antes de la pandemia, el público la trataba mal, pero que la situación había cambiado y ahora se sentía valorada:

*[Antes] siempre nos gritaban, «ay, haces mal tu trabajo, para eso te pagan, yo por eso pago mis impuestos», pero durante la pandemia nos han aplaudido [...] del carro a veces nos alcanzaban agua [...] así como les daban a los policías [...] Eso nos alegraba, nos hacía sentir importantes [...] me sentía una heroína más y eso me hacía sentir bien porque tengo que salir adelante y no rendirme<sup>73</sup>.*

Del mismo modo, un trabajador agropecuario mexicano en el Canadá explicó:

*Unas cuantas veces, una panadería [...] nos trajo una cesta de pan porque no se nos permitía salir durante la pandemia. Y no son tanto los productos como [...] la forma de demostrarnos que les importamos. Eso fue para mí lo más importante de ese apoyo [...] que se interesaban por nosotros como seres humanos, además de reconocer la importante labor que realizamos<sup>74</sup>.*

Una activista sociosanitaria acreditada de la ciudad india de Hyderabad relató una sensación de agradecimiento similar:

*Las familias en las que alguien había dado positivo [por COVID-19] nos estaban muy agradecidas y nos bendecían. Cuando íbamos a llevarles medicamentos o a ayudarles a ir al hospital, nos lo agradecían mucho. Algunos incluso dijeron que éramos como ángeles que les tendíamos la mano en un momento en que no podían contar con la familia extensa ni con los amigos. Nos alegraba mucho oír esas cosas<sup>75</sup>.*

Los ejemplos anteriores ilustran el aprecio del público o de determinados pacientes o clientes por un trabajador concreto. Pero la gratitud puede surgir también de dentro. Algunos trabajadores se percataron de la importancia de su trabajo y de su contribución a la sociedad, como explicó esta enfermera peruana:

*Me siento orgullosa de ser enfermera [...] no es por desmerecer el trabajo de los médicos que también están en primera línea, pero ellos no están con el paciente, no están con el paciente como lo hacemos nosotras las enfermeras<sup>76</sup>.*

Estas experiencias indican los importantes recursos que la gratitud y el orgullo pueden brindar a los trabajadores, ayudándoles a seguir enfrentándose a las adversidades diarias del trabajo. Según un estudio sobre los efectos de la gratitud pública percibida por los trabajadores clave del Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido, aquellos trabajadores que se sentían apreciados eran más propensos a realizar actividades de recuperación saludables («adaptativas») para aliviar el estrés —ejercicio, pasar tiempo al aire libre, buscar el apoyo de amigos o seres queridos, meditación, expresiones de gratitud, leer, ver o escuchar algo que «levante el ánimo»—, en vez de actividades «inadaptativas». Las actividades inadaptables son, por ejemplo, el consumo excesivo de bebidas alcohólicas, tabaco o comida, gritar a los demás, descargar frustraciones o abusar de medicamentos con receta. El estudio incluye una encuesta a 186 funcionarios de prisiones del nordeste de los Estados Unidos, una ocupación «esencial» pero invisible. En la encuesta se constató que los funcionarios de prisiones experimentaban «bajos niveles de gratitud pública», lo que se asociaba con actividades de recuperación inadaptables. Como informó un funcionario de prisiones: «Este trabajo es ingrato [...] creemos que [la gente] siente que nuestras vidas no son tan valiosas como las de otros trabajadores de primera línea»<sup>77</sup>.

Algo aún peor que la falta de gratitud era la estigmatización, el acoso y la violencia que algunos trabajadores clave soportaban a causa de sus ocupaciones en primera línea. El comportamiento social adverso —una forma grave de tensión laboral— puede manifestarse como estigmatización, intimidación y acoso y, en el peor de los casos, violencia física, psicológica o sexual. Se asocia a una menor motivación laboral, mayores tasas de absentismo y de renuncia al puesto, y es un factor de riesgo de depresión mental. Los temores que suscitó la pandemia entre la población revirtieron a menudo contra los trabajadores clave, ya fuera por su asociación como posibles portadores del virus o simplemente porque su papel de primera línea los convertía en blanco fácil de las frustraciones de la población.

Los trabajadores migrantes siempre han sido estigmatizados por las comunidades de acogida, pero la pandemia y los temores de que los migrantes fueran portadores de la enfermedad exacerbaron los sentimientos xenófobos, además de dificultar el retorno de esas personas a su lugar de origen<sup>78</sup>. Las experiencias estigmatizantes también fueron comunes entre los profesionales de la salud, pues algunas personas los consideraban propagadores del virus por su estrecho contacto con los enfermos. En un artículo publicado en julio de 2020 en *The Lancet* se relataron casos de

trabajadores de la salud a los que se había denegado el acceso al transporte público y que habían sufrido agresiones físicas<sup>79</sup>. En palabras de una profesional de la salud de Malasia: «Nos ven como un emoji de COVID»<sup>80</sup>. En Hyderabad (India), una activista sociosanitaria relató el estigma que ella y sus compañeras sufrían por el trato del público:

*Durante los tiempos de la COVID-19, hasta los vecinos también nos decían todo tipo de cosas. Que esta mujer va por todas partes, traerá la COVID-19. Algunas de las ASHA que vivían de alquiler tuvieron muchos problemas, ya que los propietarios las presionaron para que desalojaran la vivienda. La casa donde nosotros vivimos es de nuestra propiedad, así que yo no tuve ese problema. Conozco a algunas compañeras que tuvieron que desalojar sin ningún lugar adónde ir. Se quedaron en el hospital hasta que consiguieron encontrar un sitio<sup>81</sup>.*

En algunos casos, el estigma de ser un trabajador de primera línea daba lugar a comportamientos incívicos. Joyce, una vendedora de alimentos de Ghana, relató su experiencia:

*[Algunos de] los clientes que tenían coche [...] ni siquiera me daban el dinero en mano, sino que me lo tiraban. Algunos me tiraban el dinero al suelo para que yo lo recogiera<sup>82</sup>.*

Presenciar y gestionar comportamientos incívicos, y a veces violentos, era una fuente importante de estrés laboral. También aumentaba la cantidad de «trabajo emocional» que el trabajador debía realizar. El concepto de trabajo emocional fue desarrollado por la socióloga estadounidense Arlie Russell Hochschild en la década de 1980 para caracterizar aquellas ocupaciones en que los trabajadores no solo tienen que gestionar sus expresiones emocionales e interacciones con clientes o pacientes, sino que sus propias manifestaciones emocionales también están sujetas a control y disciplina<sup>83</sup>. Así, cuando las interacciones con clientes y pacientes son negativas, aumentan la carga de trabajo emocional para los trabajadores de primera línea, lo que acrecienta la tensión laboral<sup>84</sup>. Jay, trabajador de un supermercado del Reino Unido, relató el incivismo y la violencia que había presenciado en la conducta de los clientes durante los primeros días de la pandemia y el efecto que ello había tenido en sus compañeros:

*Era como una zona de guerra; los clientes se peleaban por la comida y el papel higiénico [...] Vi a clientes empujándose y atropellándose. Vi a un cliente agarrar del cuello a otro cliente. Una compañera lloraba porque los clientes estaban enfadados. Me dijo que no podía soportar la presión. Su jefa lloraba también [...] Un amigo mío estaba trabajando en la caja y un cliente llevaba muchísimo más que [el máximo de] los tres artículos. Mi amigo intentaba hacer su trabajo diciendo: «Señor, no puede comprar más de tres artículos del mismo tipo». El cliente le respondió: «Te voy a j\*\*\*\* cuando te vea fuera». El personal de seguridad acudió inmediatamente y sacaron al cliente de la tienda. Había seguridad por todas partes. Tuvimos que contratar más seguridad, los que había antes no eran suficientes para gestionar todas las situaciones. Es terrible<sup>85</sup>.*

Como ya se ha señalado, además de las tareas habituales, muchos guardias de protección se encargaban de hacer cumplir los protocolos de seguridad sanitaria a clientes y usuarios: cumplimentaban los formularios de rastreo de contactos, tomaban la temperatura corporal de los clientes, y vigilaban el correcto uso de mascarillas y el distanciamiento social. Los guardias entrevistados en Filipinas relataron lo estresantes que eran estas tareas, los gritos e insultos que recibían de los clientes, así como las reprimendas de la dirección si los sorprendían incumpliendo los protocolos<sup>86</sup>.

Los vendedores ambulantes de alimentos entrevistados en la Argentina, Ghana, la India, Kenya y el Perú describieron el acoso y la violencia que ejercía la policía contra ellos a pesar de su reconocimiento oficial como «trabajadores esenciales» en decretos gubernamentales<sup>87</sup>. En Ghana, los vendedores de alimentos tenían pases para el toque de queda y estaban autorizados a trabajar, pero aun así sufrían el acoso de la policía. En consecuencia, acudían al mercado mayorista en mitad de la noche a adquirir el género para el día siguiente, ya que a esa hora era menos probable que los detuviera la policía<sup>88</sup>. Algunos entrevistados en Bihar (India) relataron cómo algunos agricultores que habían salido al campo durante el primer confinamiento para recoger sus cosechas de trigo y maíz habían sido agredidos por la policía, y señalaron las dificultades que tenían con la policía para transportar sus mercancías al mercado<sup>89</sup>.

Especialmente preocupantes son los profesionales de la salud que, antes de la pandemia, ya sufrían altos niveles de violencia y acoso. Según un metaestudio de 2019 sobre 332 000 profesionales de la salud (entrevistados en 235 estudios distintos), el 43 por ciento declararon haber estado expuestos a violencia no física (agresiones verbales y amenazas) y el 24 por ciento declararon haber sufrido violencia física en el año anterior. La mayor incidencia se registró en Asia y América del Norte<sup>90</sup>. En Italia, en tan solo un año, el 50 por ciento de los profesionales de la enfermería sufrieron agresiones verbales en el lugar de trabajo; el 11 por ciento, violencia física, y el 4 por ciento, amenazas con armas<sup>91</sup>. Y eso era antes de la pandemia.

Entre febrero y julio de 2020, el Comité Internacional de la Cruz Roja registró 611 incidentes violentos en 40 países contra personal de salud, pacientes e infraestructuras médicas relacionados con la respuesta a la COVID-19, aproximadamente un 50 por ciento más que el promedio<sup>92</sup>. En mayo de 2020, el Comité hizo pública una declaración conjunta con otras 12 organizaciones médicas y humanitarias en la que se instaba a «los Gobiernos, las comunidades y los portadores de armas a que respeten y protejan los servicios de salud en todo momento, y a que contribuyan a crear un entorno protector en el que se pueda prestar asistencia sanitaria de forma segura»<sup>93</sup>.

## Voz y acción colectiva como recurso para los trabajadores clave

La capacidad de expresión en lo que respecta a las tareas, a la organización del trabajo y a las condiciones laborales en general es un recurso importante para mejorar la calidad del empleo<sup>94</sup>. Este fue el caso durante la pandemia, cuando los trabajadores clave tuvieron que responder con un alto nivel de exigencia. Un entorno social favorable en el trabajo, con una dirección comprensiva, invita a expresar las preocupaciones individuales. No obstante, los trabajadores con representación sindical disponen de canales formales para manifestar más fácilmente, y a menudo con mejores resultados, las preocupaciones colectivas que propician el cambio.

En las entrevistas cualitativas realizadas en estudios casuísticos de distintos países se documentan ejemplos de trabajadores que expresan su preocupación por la seguridad y la salud, entre otras cuestiones como el impago de salarios (un frecuente motivo de preocupación para las activistas sociosanitarias acreditadas de la India y los conductores de autobús de la República de Corea) y los bajos niveles retributivos. Los trabajadores sindicados transmiten sus preocupaciones a través de su sindicato, que negocia con la dirección para abordar los problemas o, a falta de una respuesta favorable, recurre a huelgas o a paros laborales menos formalizados. Otros casos de acción colectiva se produjeron entre trabajadores no sindicados, incluidos los trabajadores informales, tanto asalariados como por cuenta propia.

Las tasas de sindicación de los trabajadores clave varían en función de su situación laboral y contractual, así como del grado de sindicación en el país concreto y del sector en el que trabajan (véase el capítulo 3). Entre los países estudiados, existe una gran divergencia en las tasas de sindicación, que son inferiores al 10 por ciento de los empleados sindicados en Filipinas, Kenya, Malasia, el Perú y Türkiye. Sin embargo, estas tasas difieren drásticamente entre sectores económicos: los trabajadores de la salud, de la minería y algunos del transporte suelen estar sindicados, incluso en países con bajos niveles de sindicación, mientras que sucede lo contrario en el comercio al por menor y la agricultura y ganadería.

En Malasia, en julio de 2020, los médicos con contratos temporales (contratistas) se declararon en huelga para exigir los mismos derechos y prestaciones que los médicos con contratos indefinidos. Como ellos mismos explicaron: «*Nuestra huelga no es de resistencia, solo queremos que el Gobierno nos conceda los mismos derechos y prestaciones de que disfrutaban los médicos con contrato indefinido. Todos los que estamos aquí hemos ayudado a tratar a pacientes de COVID-19*». El personal de limpieza de los hospitales causó un gran revuelo mediático en junio de 2020, cuando algunos activistas sindicales se movilizaron para exigir que se les pagara un salario digno y se les proporcionaran EPP adecuados para su trabajo<sup>95</sup>.

En el Perú, los trabajadores de sectores sindicados, como puertos, explotaciones mineras y profesionales de la salud, valoraron positivamente el apoyo que habían recibido de su sindicato para exigir mejoras en materia de seguridad y salud, pero también destacaron la necesidad de emprender acciones colectivas para expresar eficazmente sus preocupaciones. Así lo explicó un limpiador de naves en un puerto del Perú: «*Nosotros tuvimos que tomar medidas de fuerza para que nos hagan las pruebas de descarte [...]. Tuvimos que dejar de trabajar, fue como un paro [...]. Fue una negociación para que la empresa acceda a hacer pruebas a algunos compañeros*». Del mismo modo, los trabajadores sindicados de un hospital del Perú señalaron que el sindicato había negociado con éxito que los trabajadores recibieran mascarillas y oxímetros<sup>96</sup>.

En la República de Corea existía una clara línea divisoria entre los trabajadores afiliados a sindicatos, que podían expresar más fácilmente sus preocupaciones durante la pandemia, y los demás. Los afiliados al sindicato de limpieza relataron que se había atendido su demanda de mascarillas cuando el sindicato las reclamó, y los conductores de autobús explicaron que su sindicato minoritario había resuelto el problema de la demora en el pago de salarios presionando a las autoridades locales y presentando reclamaciones ante la oficina de trabajo. Del mismo modo, el sindicato de trabajadores de correos pudo negociar para que sus afiliados —que están de cara al público— obtuvieran acceso prioritario a las vacunas. En cambio, los trabajadores de la limpieza de hospitales que no estaban sindicados explicaron que carecían de medios para expresar sus opiniones sobre cuestiones como el suministro de mascarillas o las dificultades derivadas de la excesiva carga de trabajo<sup>97</sup>.

En la Argentina, casi la mitad de los asalariados están cubiertos por convenios colectivos y cerca del 30 por ciento están afiliados a un sindicato. Todos los empleados formales entrevistados para el estudio casuístico tenían representación sindical y cierta práctica de organización en el lugar de trabajo. Esto les otorgaba voz para organizar las tareas laborales en el contexto de la pandemia, incluida la reorganización de los turnos, y para exigir el refuerzo de las medidas de seguridad y salud. Los empleados informales, en cambio, no disponían de esos medios. Un empleado informal de un restaurante contó que él y sus compañeros de trabajo, al carecer de representación, habían redactado y firmado una carta dirigida al propietario en la que exponían su preocupación por la seguridad y la salud<sup>98</sup>.

En Ghana, el sindicato de enfermeras consiguió negociar con el Gobierno una desgravación fiscal de seis meses para compensar a las enfermeras por su contribución como trabajadoras clave. Una activista sociosanitaria de Delhi (India) explicó cómo su sindicato tuvo que «*armar bulla*» para que los afiliados pudieran cobrar los atrasos salariales. «*Enviamos cartas en numerosas ocasiones, pero nadie nos escuchaba, nos manifestamos en la oficina del distrito. Después de eso, cobramos lo que nos debían. El pago correspondiente a 2020 lo recibimos hace poco [julio de 2021], después de todas las protestas*».

Los sindicatos también trataron de extender las medidas de protección de la seguridad y la salud a los trabajadores no afiliados. En Ghana, por ejemplo, los vendedores de alimentos señalaron que el sindicato del transporte les había proporcionado cubos de verónica para que pudieran lavarse las manos en el mercado donde trabajaban. En la India, un guardia de protección entrevistado dijo que un sindicato había dirigido la campaña de vacunación y que él se había vacunado en la oficina del sindicato.

Los trabajadores informales por cuenta propia también recurrieron a la acción colectiva como medio para expresar sus reivindicaciones. A veces se movilizaron a través de sus asociaciones, como en el caso de los repartidores motorizados de Lima (Perú); en otras ocasiones, emprendieron acciones colectivas improvisadas. En Jharkhand (India), los pequeños comerciantes de alimentos protestaron por el cierre de un mercado semanal hasta que recibieron el consentimiento de la administración municipal para reabrirlo<sup>99</sup>.

Los datos sobre protestas laborales durante la pandemia de COVID-19 corroboran las conclusiones de los estudios casuísticos. En efecto, se convocaron frecuentes huelgas, junto a otras formas de acción colectiva para canalizar las reivindicaciones de los trabajadores, como manifestaciones, boicots y campañas en redes sociales. Según los datos del Leeds Index of Social Protests, en el que se registran las protestas laborales documentadas en los medios de comunicación de 90 países, entre marzo de 2020 y diciembre de 2021 se produjeron 5 341 protestas documentadas en el sector de la salud y 698 protestas documentadas en el sector del comercio al por menor (véase el recuadro 2.1).

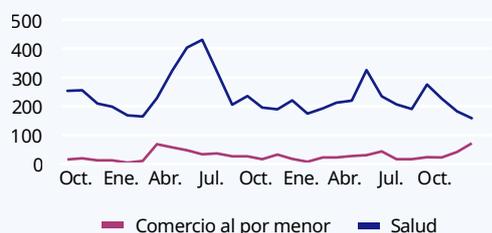
### Recuadro 2.1. Incidencia y motivaciones de la conflictividad laboral en 90 países

Los datos relativos a las protestas laborales en 90 países entre 2019 y 2021 indican que la acción colectiva sufrió dos modificaciones importantes durante la pandemia de COVID-19: por un lado, se volvió más frecuente y, por otro, las causas subyacentes de la protesta cambiaron.

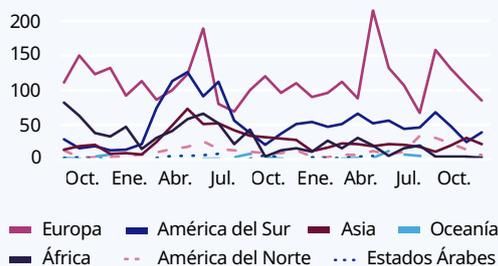
#### Aumento mundial de la acción colectiva con variaciones por sectores y regiones

En los sectores de la salud y del comercio al por menor, el número de protestas aumentó sustancialmente al inicio de la pandemia, entre abril y mayo de 2020 (véase el gráfico R2.1.1). A pesar de que los dos sectores muestran tendencias históricas similares en cuanto a su movilización, la frecuencia de las protestas varía en el periodo analizado. En concreto, los niveles de protesta fueron mucho más elevados en el sector de la salud, lo que probablemente se deba a su mayor grado de sindicación. Una segunda tendencia observada es la variación de la frecuencia de las protestas por regiones. La movilización fue mucho más intensa en el sector de la salud en Europa (véase el gráfico R2.1.2). Aunque esta variación se explica, en parte, por las mayores tasas de sindicación de los trabajadores de la salud de esa región, también está relacionada con las diferencias regionales en la respuesta a la COVID-19. Por ejemplo, en Asia y Oceanía, tras el pico inicial de contagios en 2020, varios países adoptaron políticas de tolerancia cero durante gran parte de 2020 y 2021, atenuando el impacto de la pandemia en el sector de la salud.

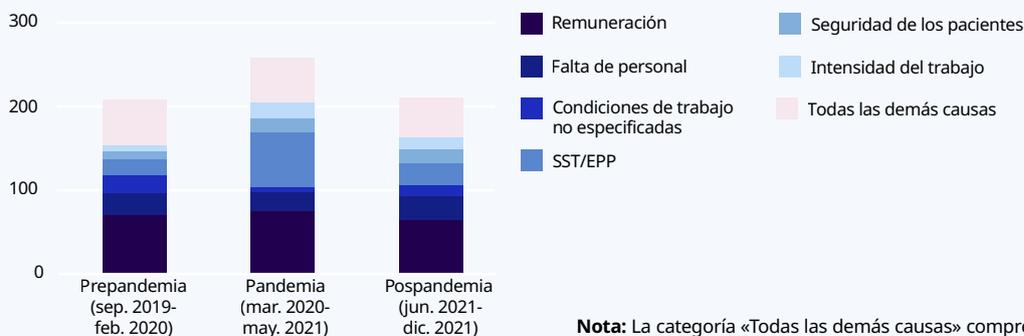
► **Gráfico R2.1.1. Número de protestas en los sectores de la salud y del comercio al por menor en 90 países, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021**



► **Gráfico R2.1.2. Número de protestas en el sector de la salud por regiones, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021**



► **Gráfico R2.1.3. Promedio mensual de protestas en el sector de la salud por origen de la conflictividad laboral, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021**

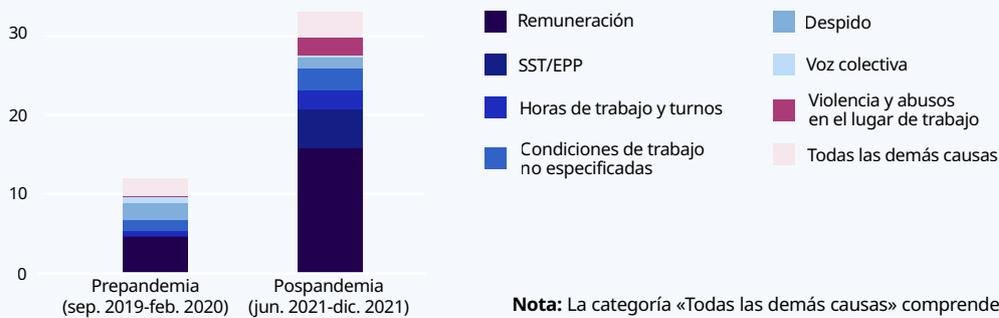


**Nota:** La categoría «Todas las demás causas» comprende las siguientes: horarios y turnos de trabajo; despido; voz colectiva; demanda de formación; violencia y abusos en el lugar de trabajo; otras prestaciones; y otras causas. Estas causas representaron menos del 5 por ciento de las fuentes de conflictividad en los tres periodos analizados.

Fuente: Trapmann *et al.*, 2022.

Recuadro 2.1. (continuación)

▶ **Gráfico R2.1.4. Promedio mensual de protestas en el sector del comercio al por menor por origen de la conflictividad laboral, de septiembre de 2019 a diciembre de 2021**



**Nota:** La categoría «Todas las demás causas» comprende las siguientes: falta de personal; intensidad del trabajo; demanda de formación; otras prestaciones; y otras causas. Estas causas representaron menos del 5 por ciento de las fuentes de conflictividad en los dos periodos analizados.

Fuente: Trapmann *et al.*, 2022.

*Aspectos no relacionados con la remuneración como causas importantes de conflictividad laboral*

Los aspectos del empleo no relacionados con la remuneración cobraron mayor importancia durante la pandemia y después de ella en los sectores de la salud (gráfico R2.1.3) y del comercio al por menor (gráfico R2.1.4). El gráfico R2.1.3 muestra que, aunque el promedio de protestas en el sector de la salud había vuelto a los niveles anteriores a la pandemia en 2021, se produjo un cambio en sus causas subyacentes. En concreto, descendió el porcentaje de protestas relacionadas con la remuneración (del 34 al 31 por ciento), pero esa tendencia se compensó con un aumento de las protestas relacionadas con la SST, especialmente en torno al suministro de EPP (del 9 al 12 por ciento), la seguridad de los pacientes (del 5 al 8 por ciento) y la intensidad del trabajo (del 3 al 7 por ciento).

A diferencia del sector de la salud, el promedio de protestas mensuales en el sector del comercio al por menor aumentó sustancialmente en el periodo pospandémico. Sin embargo, se observan algunas tendencias similares en la variación de las causas de la conflictividad. Por ejemplo, así como la remuneración cobró mayor importancia, la proporción de protestas atribuibles a reclamaciones sobre SST, incluido el suministro de EPP, también aumentó del 1 a casi el 15 por ciento. La violencia y los abusos en el lugar de trabajo fueron asimismo una causa destacada de conflictividad para el sector del comercio al por menor, ya que pasaron de ser aproximadamente el 1 por ciento de las causas de protesta antes de la pandemia a cerca del 7 por ciento en el periodo pospandémico (segunda mitad de 2021).

## Exceso de tensión: empeoramiento de la salud mental de los trabajadores clave

*Ver así al paciente pedirte oxígeno y tú no poder darle más, me chocó bastante [...] había días en que terminaba el turno y me ponía a llorar, ya no podía, era un estrés tremendo [...].*

*Doctora que trataba a pacientes de COVID-19, Perú*

*[L]a ART [el seguro] me aconseja junto con mi médica personal que tuviera una entrevista con una psicóloga y así lo hice y ahora estoy en tratamiento [...]. Yo colapsé mentalmente [...].*

*Conductora en el subterráneo, Argentina*

La actividad laboral durante la pandemia fue muy exigente para los trabajadores clave, en parte por la exposición y el miedo al contagio, una mayor intensidad del trabajo, la separación familiar, una interacción social restringida, un entorno social adverso y, para algunos, especialmente los trabajadores informales, la tensión por las dificultades económicas. Además, importantes recursos, como la interacción social con los compañeros, quedaron en suspenso a causa de los protocolos de seguridad y salud. Muchos trabajadores clave carecían del apoyo de un sindicato y sintieron la necesidad de recurrir a la protesta para expresar sus preocupaciones. En esas condiciones de fuerte tensión laboral, a veces muy grave, no es de extrañar que muchos trabajadores clave sufrieran mayores niveles de ansiedad y depresión, así como agotamiento profesional.

Desde 2020, ha proliferado la bibliografía que evalúa la salud mental de los trabajadores clave<sup>100</sup>. La mayoría de los estudios se han centrado en los trabajadores de la salud, pero otros trabajadores clave también han sido objeto de investigación. En el caso del personal de la salud, los estudios referidos a las primeras semanas de la pandemia documentan cómo la salud mental de los trabajadores se vio afectada por el miedo a enfermarse, por la insuficiencia de EPP y por la elevada intensidad del trabajo. En un estudio sobre 326 trabajadores de la salud en Italia realizado tan solo cinco semanas después del inicio de la pandemia de COVID-19, se observó que casi el 40 por ciento de los profesionales de la salud sufrían un alto grado de fatiga emocional<sup>101,102</sup>. Seis meses después del inicio de la pandemia, una encuesta realizada a 342 trabajadores hospitalarios en la República Islámica del Irán puso de manifiesto una elevada incidencia del estrés laboral y del agotamiento profesional; en concreto, el 49,5 por ciento de los trabajadores hospitalarios que estaban en contacto directo con pacientes de COVID-19 declaraban estar agotados, seguidos de cerca por el 45 por ciento del personal hospitalario de segunda línea. La escasez de apoyo en el lugar de trabajo y la falta de transparencia en cuanto a las responsabilidades laborales se señalaron como las causas predominantes de estrés y agotamiento. Además, la insuficiencia de EPP y el riesgo de transmitir la enfermedad a los familiares agravaron los problemas psicológicos de los empleados<sup>103</sup>. En estudios similares sobre los trabajadores de la salud se han documentado niveles elevados de agotamiento profesional en la Argentina<sup>104</sup>, la India<sup>105</sup>, Marruecos<sup>106</sup>, la República de Corea<sup>107</sup> y otros lugares. Según un metaanálisis bibliográfico de 30 artículos sobre 32 000 profesionales de la salud que trabajaron durante la pandemia de COVID-19, realizado en 2021, casi la mitad de ellos sufrían agotamiento profesional<sup>108</sup>.

También se han realizado estudios específicos sobre el trabajo clave en otros sectores, comparando la situación de diferentes tipos de trabajadores clave o la del personal clave con otros trabajadores o con la población general. En los Estados Unidos se han realizado varios estudios sobre los trabajadores de las tiendas de alimentación debido a su alto grado de contacto con el público y a los casos de comportamiento social adverso difundidos en redes sociales. Según una encuesta realizada a 3 344 trabajadores de supermercados en el estado de Arizona, el miedo a que los clientes pudieran iniciar interacciones interpersonales negativas agravaba la ansiedad y la depresión, mientras que el factor que más atenuaba el estrés percibido era la sensación de seguridad en el trabajo<sup>109</sup>. Un estudio similar sobre 842 trabajadores de supermercados en California puso de relieve que el miedo a contraer la COVID-19 se correlacionaba de forma significativa y positiva con la ansiedad, al tiempo que el temor a la COVID-19 y la percepción de amenaza en el lugar de trabajo (represalias de los clientes por imponer protocolos de SST) se correlacionaban positivamente con la depresión y los síntomas de estrés postraumático. El 40 por ciento de los encuestados reclamaron mayores protecciones de seguridad en el lugar de trabajo<sup>110</sup>.

En el Reino Unido, la Royal Society for Arts encuestó a una muestra representativa de 1 281 trabajadores clave adultos y constató que, en julio de 2020, el 58 por ciento de todos los trabajadores clave, el 64 por ciento del personal del servicio nacional de salud y el 61 por ciento de los trabajadores de supermercados manifestaban dificultades para mantener estable su salud mental. Según se observó en las sucesivas rondas de la encuesta, a medida que la pandemia se prolongaba en el tiempo, el porcentaje de trabajadores clave que señalaban esa dificultad había aumentado al 65 por ciento en marzo de 2021, y al 73 por ciento en el caso específico del personal del servicio nacional de salud<sup>111</sup>.

En un estudio realizado en Wuhan (China) entre febrero y marzo de 2020 sobre 191 trabajadores clave de sectores distintos al de la salud —guardias de protección, personal de transporte y cocineros que prestaban servicios a médicos y pacientes—, se concluyó que el 50,3 por ciento de los participantes presentaban síntomas clínicamente significativos de depresión. Los autores explican que el Gobierno había enviado psicólogos para tratar al personal médico y sostienen que los trabajadores de primera línea no médicos también necesitan apoyo psicológico.

Por otro lado, según se constató en un estudio sobre la salud mental de la población general en 11 países (Brasil, Bulgaria, China, España, Estados Unidos, India, Irlanda, Macedonia del Norte, Malasia, Singapur y Türkiye) realizado entre junio y agosto de 2020, si bien había variaciones sustanciales entre países en cuanto a la incidencia de la ansiedad y la depresión, el mayor riesgo general era la exposición personal a la COVID-19<sup>112</sup>. Así pues, la bibliografía demuestra que la obligación de salir del hogar para trabajar en primera línea durante la pandemia —ya fuera en servicios de salud o en otros servicios clave— provocó cuadros agudos de estrés y ansiedad que, si no se trataban adecuadamente, podían terminar en depresión y agotamiento.

## 2.3. Dificultades de las empresas clave durante la pandemia de COVID-19

Al igual que en el caso de los trabajadores clave, conviene establecer una importante distinción entre las empresas que podían seguir operando porque producían bienes y servicios clave («empresas clave») y las demás. Aunque las empresas clave estaban autorizadas a desarrollar su actividad, tuvieron que hacer frente a grandes impedimentos para mantenerse en funcionamiento: cierres o restricciones de horario, menor demanda, perturbaciones en las cadenas de suministro, incertidumbre financiera, disminución de las inversiones y una compleja gestión del personal preocupado por su seguridad, enfermo o no disponible debido a las restricciones del transporte o a las responsabilidades de cuidados, por no mencionar la conducta de los clientes indisciplinados. Las empresas también se vieron obligadas a adaptar su producción para cumplir las directrices de emergencia en materia de SST, que eran cambiantes, complicadas y costosas de aplicar.

Aunque las experiencias de las empresas clave durante la pandemia tenían algunos puntos en común, también había marcadas diferencias dependiendo de los bienes o servicios que producían, de la posición que ocupaban en la cadena de suministro nacional o mundial, de la severidad de las restricciones impuestas en la localidad donde operaban, de si podían beneficiarse de ayudas públicas, de la destreza y experiencia de sus propietarios o gestores y, lo más importante, de si se trataba de una empresa grande, bien financiada y diversificada, o de una microempresa sin empleados, sin capital y sin colchón financiero para tiempos difíciles.

A semejanza de la sección anterior, en la que se describen las dificultades de los trabajadores clave durante la pandemia de COVID-19, en esta sección se describe un panorama general de los problemas que tuvieron que afrontar las empresas clave, basado en entrevistas cualitativas. El análisis se estructura en torno a los siguientes temas principales: los efectos de la pandemia en la actividad empresarial y en las ventas, las estrategias de adaptación aplicadas para hacer frente a esos problemas y las dificultades para cumplir los protocolos de SST. Habida cuenta de que el 85 por ciento de los trabajadores clave están ocupados en el sector privado, es importante comprender las luchas —y las oportunidades— de las empresas clave en ese periodo de crisis.

Como ya se ha señalado, las empresas clave son aquellas que produjeron bienes y servicios considerados esenciales durante la pandemia. Según los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES) referidas a 27 países<sup>113</sup>, aproximadamente el 53 por ciento de las empresas de la muestra fueron designadas empresas clave durante la pandemia de COVID-19<sup>114</sup>. Por tamaño de empresa, alrededor del 45 por ciento de esas empresas clave eran pequeñas (de 5 a 19 empleados), el 32 por ciento eran medianas (de 20 a 99 empleados) y el 22 por ciento eran grandes (más de 100 empleados).

## Efectos de la pandemia en la actividad y las ventas de las empresas clave

La clasificación como empresa clave permitió a las empresas seguir operando, lo que indiscutiblemente les dio una ventaja frente a otras empresas que no estaban consideradas clave y cuya actividad se restringió durante los periodos de confinamiento. En efecto, el 72 por ciento de las empresas clave de la muestra de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial pudieron permanecer abiertas durante las etapas de restricción de la movilidad, frente al 28 por ciento de las empresas que no suministraban bienes y servicios clave. Sin embargo, el hecho de que estuvieran autorizadas a abrir no significaba necesariamente que pudieran seguir abiertas o mantener su actividad. En el conjunto de la muestra analizada, el 28 por ciento de las empresas proveedoras de bienes y servicios clave cerraron en algún momento (gráfico 2.4).

Sin embargo, la capacidad de seguir operando no significaba que las empresas clave fueran inmunes a las perturbaciones. En la agricultura, la ganadería y la pesca —que fueron clasificadas como actividades económicas clave en todos los países— los cambios en las pautas de consumo, las dificultades de transporte y los problemas de dotación de personal repercutieron en todo el sector. El cierre de restaurantes y la cancelación de bodas y otros eventos, junto con un cambio en la demanda de alimentos que pudieran cocinarse en casa, obligó a los agricultores, pescadores y empacadores de carne a ajustar la oferta de productos, en la medida de lo posible.

En el caso del sector cárnico, esto supuso que, en vez de la producción de piezas preparadas para el mercado mayorista, como el costillar, se dio preferencia a los cortes de menor calidad, como las chuletas y la carne picada de vacuno, que se venden a establecimientos minoristas para que los hogares los compren en los supermercados. A este problema se sumaron los numerosos brotes de enfermedad declarados en instalaciones de empacado de carne, en parte a causa del proceso de producción, organizado como una cadena de montaje con escasa distancia física entre los trabajadores, que realizan movimientos repetitivos en un entorno frío<sup>115</sup>. Todos los efectos combinados causaron estragos en los distintos eslabones de las cadenas de suministro, generando un excedente de ganado que no podía procesarse y una escasez de productos cárnicos disponibles para la compra doméstica en las tiendas de alimentación<sup>116</sup>. La experiencia fue similar en la acuicultura, debido a la caída de la demanda de productos pesqueros frescos y al aumento del pescado enlatado, congelado y elaborado. Además, el cierre de fronteras impidió las exportaciones de pescado, obligando a los acuicultores a mantener considerables reservas vivas en las instalaciones de producción, soportando costos adicionales de alimentación y control, y mayores riesgos de mortandad de peces<sup>117</sup>.

En las etapas iniciales de la cadena de suministro, el descenso de los precios afectó negativamente a los agricultores de algunos cultivos. Los productores de cardamomo en Kerala (India) sufrieron una drástica caída de los precios, desde un rango de 3 000-4 000 rupias por kilogramo hasta 1 000-1 500 rupias por kilogramo a partir de abril de 2020, como consecuencia de la falta de demanda en el mercado internacional, los cierres y la sobreabundancia de existencias gracias a una buena cosecha. Al mismo tiempo, los precios de los abonos y plaguicidas utilizados en la producción de cardamomo subieron un 25 por ciento. Como consecuencia, los ingresos de los agricultores disminuyeron un 30 por ciento. Cuando se agotaron sus ahorros, muchos de ellos tuvieron que pedir préstamos<sup>118</sup>. Los agricultores también observaron que habían tenido problemas para encontrar trabajadores, pues los migrantes del estado de Tamil Nadu no podían cruzar las fronteras estatales, y que incluso los trabajadores locales habían tenido dificultades para acudir a trabajar durante el primer confinamiento de marzo de 2020.

Además, el transporte y otros obstáculos perturbaron gravemente las cadenas de suministro internacionales y nacionales. Según los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial, el 43,7 por ciento de las empresas proveedoras de bienes y servicios clave se vieron afectadas por la falta de suministro de insumos, un porcentaje inferior al 65,4 por ciento notificado por las empresas no clave, pero aun así nada desdeñable. En la India, los datos

► **Gráfico 2.4. Estado de funcionamiento, por condición de proveedor de bienes y servicios clave (en porcentaje)**



**Nota:** La muestra consta de 9 169 empresas. Se aplican ponderaciones muestrales.

**Fuente:** Análisis basado en los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial. Véanse más detalles en el anexo.

de uno de los mayores comercios de alimentación al por menor en línea indican que la disponibilidad de hortalizas, frutas y aceites comestibles cayó un 10 por ciento en las tres semanas siguientes a la fecha en que se impuso un estricto confinamiento, el 25 de marzo de 2020. Más acusado aún fue el efecto en los mercados agrícolas primarios, los denominados *mandis*, ya que la cantidad de hortalizas y frutas que llegaban para su venta a los intermediarios descendió un 20 por ciento en Delhi y Calcuta como consecuencia de la perturbación del transporte de mercancías<sup>119</sup>. Este problema también afectó al suministro de otros bienes y servicios clave. La industria farmacéutica, por ejemplo, tuvo dificultades para expedir productos a nivel internacional, debido a la drástica reducción de los vuelos comerciales<sup>120</sup>.

Las pequeñas empresas sufrieron asimismo las obstrucciones de las cadenas de suministro. En Kenia, la limitación de los servicios de transporte y el cierre de las fronteras, incluso con la República Unida de Tanzania y Uganda, complicaron la adquisición de insumos, especialmente en las zonas remotas, lo que provocó un efecto dominó en los precios de bienes y servicios<sup>121</sup>. Fue similar la experiencia de Malawi, donde los comerciantes que viajaban a países vecinos a comprar mercancías para abastecer los centros urbanos y los mercados no pudieron reponer sus existencias<sup>122</sup>.

Los problemas de suministro perturbaron la actividad económica, pero el mayor impacto se produjo por el lado de la demanda, especialmente en el caso de las microempresas y pequeñas empresas, dependientes de un tráfico peatonal que se vio obstaculizado por las restricciones de la movilidad. En una encuesta realizada a trabajadores del sector informal de Accra (Ghana) se concluyó que, en julio de 2020, los ingresos de los comerciantes y vendedores de alimentos eran apenas un tercio de los registrados antes de la pandemia<sup>123</sup>. La experiencia de Adele, vendedora ambulante, confirmó tales conclusiones: «Hay días en que estamos aquí sentados todo el día y no vendemos nada [...] así de mal está la cosa»<sup>124</sup>. Otro vendedor de alimentos recordó que «cerrábamos a las 4 de la tarde en lugar de las 6 porque no había clientes que compraran la comida que preparábamos. Estaba todo muy tranquilo y costaba creer que estuviéramos en Accra»<sup>125</sup>. A veces, en el transcurso de la pandemia, los efectos negativos se multiplicaron, debido a que los clientes de los vendedores de alimentos habían reducido su consumo por la pérdida de ingresos. Desde el comienzo de la pandemia, se produjo un descenso del gasto en alimentación en todos los países en desarrollo por la reducción de los ingresos. A los problemas financieros de los vendedores de alimentos se sumó la incorporación de nuevos competidores que habían perdido el empleo en otros sectores durante la crisis, un fenómeno documentado también en todos los países. Una ventaja de la informalidad —la facilidad de acceso— se convierte en desventaja cuando la actividad sirve de refugio a trabajadores carentes de un sistema de protección social sólido que les procure un sustento en tiempos de crisis. Con el aumento de la competencia, se redujeron los ingresos de todos los vendedores. A mediados de 2021, más del 60 por ciento de los vendedores ambulantes de 11 grandes ciudades de países en desarrollo declararon que sus ingresos eran apenas una cuarta parte de lo que ganaban antes de la pandemia<sup>126</sup>.

---

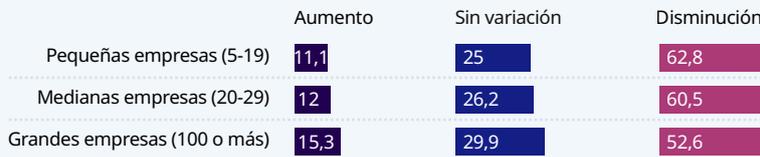
**Los problemas de suministro perturbaron la actividad económica, pero el mayor impacto se produjo por el lado de la demanda, especialmente en las microempresas y pequeñas empresas.**

---

Así, aunque las empresas clave pudieron mantener su actividad, las ventas e ingresos de muchas de ellas disminuyeron. Según los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial, que no abarcan la agricultura ni las microempresas pero sí la elaboración de alimentos y la venta al por menor, el 62 por ciento de las empresas clave registraron un descenso de las ventas (frente al 81 por ciento de las empresas no clave) durante la pandemia. Entre las empresas clave, se observa cierta variación según su tamaño. Algo más de la mitad de las grandes empresas experimentaron un descenso de las ventas, pero el resultado fue peor para las empresas medianas (el 60,5 por ciento) y pequeñas (el 62,8 por ciento). Algunas empresas prosperaron, pero también en este caso fueron las más grandes las que obtuvieron mejores resultados: un 15,3 por ciento de ellas lograron un aumento de las ventas, frente al 11,1 por ciento de las pequeñas empresas (véase el gráfico 2.5).

No obstante, como muestran los datos, algunas empresas prosperaron durante la pandemia. Al desagregar aún más las empresas que declararon un aumento de las ventas, se observa una nítida distinción por sectores, concordante con la demanda de productos específicos a raíz de la pandemia de COVID-19. Una de cada cinco empresas dedicadas a la producción de «Coque/productos químicos» y de «Caucho/plásticos/minerales» registraron un aumento de las ventas; las empresas de «Comercio al por mayor», «Comercio al por menor» y «Actividades informáticas» también obtuvieron resultados relativamente buenos, y un 15-17 por ciento de ellas contabilizaron una evolución positiva de las ventas (véase el gráfico 2.6). Por el contrario, pocas empresas de los sectores de «Fabricación de papel/artes gráficas» obtuvieron buenos resultados, probablemente debido a la tendencia a trabajar desde el hogar<sup>127</sup>.

► **Gráfico 2.5. Impacto en las ventas de empresas clave, por tamaño de empresa (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial. Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 2.6. Empresas clave que declararon un aumento de las ventas durante la pandemia, por sector (en porcentaje)**



**Nota:** M = industrias manufactureras. La muestra de empresas productoras de bienes y servicios clave consta de 4 480 empresas. Se excluyeron los sectores con un tamaño muestral pequeño ( $\leq 30$ ).

**Fuente:** Análisis basado en los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial. Véanse más detalles en el anexo.

El impacto en las ventas se vio favorecido por la demanda, pero también estuvo determinado por la capacidad de las empresas para innovar y adaptarse en respuesta a la perturbación de la actividad. Algunos ejemplos de adaptación son los restaurantes que empezaron a vender comida para llevar, los fabricantes de prendas de vestir que pasaron a producir mascarillas<sup>128</sup>, y los fabricantes de pinturas y bebidas que produjeron desinfectantes e higienizantes de manos<sup>129</sup>. La digitalización y el auge del comercio electrónico proporcionaron a las empresas un medio para llegar a los clientes a pesar de las medidas de confinamiento, los toques de queda y las normas y preferencias de distanciamiento social, en tanto que el trabajo a distancia facilitó la continuidad de la actividad empresarial.

La capacidad de respuesta y adaptación de las empresas clave dependía de su tamaño. Así, las grandes empresas tenían más probabilidades de implantar el trabajo a distancia: el 49,3 por ciento, frente al 38,3 por ciento de las medianas empresas y el 25,9 por ciento de las pequeñas (véase el gráfico 2.7). El tamaño influyó de forma menos marcada, aunque asimismo evidente, en la capacidad de iniciar o aumentar la presencia en línea (solo lo lograron el 20,3 por ciento de las pequeñas empresas clave frente al 28,2 por ciento de las grandes). Por lo que se refiere al reparto a domicilio, las empresas clave medianas fueron las que más recurrieron a esta opción (el 23 por ciento), si bien el 18 por ciento de las pequeñas empresas clave también iniciaron o incrementaron esta vía de negocio, lo que probablemente indica el menor tamaño de la mayoría de los restaurantes y comercios al por menor. Sin embargo, en todos los casos las pequeñas empresas clave fueron las menos capaces de adaptarse.

**La gente tuvo que estar en su casa resguardada, pero necesitaba servicios, necesitaba artículos, necesitaba muchas cosas, y pues nosotros tuvimos que llevárselas. Entonces eso cambió demasiado, que nos visualizamos demasiado, ahora somos muy visibles.**

*Propietario de una empresa de paquetería internacional, México<sup>130</sup>*

▶ **Gráfico 2.7. Empresas clave que iniciaron o aumentaron las ventas en línea, el reparto a domicilio o el trabajo a distancia durante la pandemia (en porcentaje)**

	Presencia en línea	Reparto a domicilio	Trabajo a distancia
Pequeñas empresas (5-19)	20,3	18	25,9
Medianas empresas (20-99)	26,5	23	38,3
Grandes empresas (100 o más)	28,2	21,5	49,3

**Fuente:** Análisis basado en los datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial. Véanse más detalles en el anexo.

La adopción de estrategias de venta en línea y reparto a domicilio exigió ajustes en la actividad. Los propietarios de restaurantes de Malasia explicaron que el cambio supuso una adaptación de los menús, una inversión en envases adecuados y la organización de servicios de reparto. Las empresas también pasaron a ser más dependientes de la publicidad y tuvieron que desarrollar sistemas para recibir pedidos en línea<sup>131</sup>. En otros lugares, los restaurantes y comerciantes al por menor de sectores no alimentarios optaron por utilizar plataformas intermediarias que les prestaban los servicios de gestión de pedidos en línea y reparto a domicilio, bien por la falta de medios para desarrollar su propia infraestructura, o bien por la inviabilidad de alcanzar suficientes ventas por canales propios en un mercado dominado por las plataformas<sup>132</sup>. Sin embargo, las elevadas tarifas y comisiones aplicadas por los intermediarios del comercio electrónico y de reparto de comida —que suelen representar casi un tercio del precio de venta— podían comprometer la viabilidad financiera de las pequeñas empresas<sup>133</sup>. En vista de ello, no es de extrañar que algunos de los negocios más beneficiados durante la pandemia hayan sido las empresas de comercio electrónico. En 2021, Amazon registró un aumento del 44 por ciento en sus ventas mundiales y unos beneficios récord de 8 100 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que supone un incremento del 220 por ciento<sup>134</sup>, y Flipkart, el segundo mayor minorista de comercio electrónico de la India, registró un aumento del 25 por ciento en sus ingresos durante el ejercicio fiscal 2021<sup>135</sup>.

## Cumplimiento de los protocolos de SST

La mayoría de las empresas productoras de bienes y servicios clave podían seguir con su actividad, pero estaban obligadas a cumplir los protocolos de seguridad y salud en el lugar de trabajo, no solo para garantizar la seguridad de su personal y clientela, sino también para mitigar la posible propagación del virus en la comunidad. Cuando se declaró la pandemia de COVID-19, la OMS publicó orientaciones sobre medidas de seguridad y salud en el lugar de trabajo<sup>136</sup>, al igual que hicieron la mayoría de los países. Muchas de las directrices eran de aplicación universal, pero algunas solo se adecuaban a los entornos de los países desarrollados, en particular los lugares de trabajo formales. Por ejemplo, se recomienda «dejar claro a los empleados [que se aíslen en casa] que ese tiempo podrá computarse como licencia por enfermedad», una prestación que no existe en todas partes, ni en la legislación ni en la práctica. Además, las empresas informales de los países de ingresos bajos no siempre tienen acceso a instalaciones de agua y saneamiento, lo que dificulta el cumplimiento de las directrices.

Como la naturaleza de la COVID-19 no se comprendió bien hasta varios meses después del inicio de la pandemia, las prácticas recomendadas podían resultar confusas, a la par que difíciles y costosas de aplicar, especialmente para las empresas más pequeñas que carecían de experiencia en medidas de seguridad y salud en el lugar de trabajo<sup>137</sup>. El propietario de un restaurante en el Perú explicó que «[no] teníamos los recursos para implementar, supervisar y monitorear los protocolos [...] tratamos de implementarlo todo lo posible, pero es imposible hacerlo al 100 por ciento [...] el temor era, más que contagiarnos, la municipalidad y sus multas»<sup>138</sup>. En cambio, las empresas de mayor tamaño reconocían que las medidas, aun siendo gravosas y de costosa aplicación, eran un medio para asegurar la continuidad del negocio, como lo demuestra la experiencia de los productores de cítricos en Cabo Occidental (Sudáfrica) (véase el recuadro 2.2).

Al comienzo de la pandemia, algunas empresas tuvieron dificultades para persuadir a los trabajadores de que debían acudir al trabajo. El propietario de un taller de fabricación de ataúdes en el Perú explicó que al personal le preocupaba la continuidad del negocio, y que: «En algún momento pensamos en cerrarlo, pero yo decía cómo nosotros, llegando a analizar, no podemos cerrar, hay una demanda, hay una necesidad, hay una gran necesidad de ataúdes, cómo podemos cerrar si es nuestro rubro, es nuestro trabajo, sería una irresponsabilidad cerrar, entonces conversamos con todos y así acordamos»<sup>139</sup>. También señaló que se habían tomado precauciones para que el personal de servicios funerarios no pudiera entrar en el taller y que se había exigido el uso de mascarillas y gel hidroalcohólico.

En muchos casos, las medidas de cuarentena también afectaron a la dotación de recursos humanos en el lugar de trabajo<sup>140</sup>. Un protocolo central en la mitigación del virus consistía en imponer medidas de confinamiento o de cuarentena al personal que diera positivo, que tuviera síntomas o que hubiera estado en contacto con personas contagiadas<sup>141</sup>. Como parte de la aplicación de esas medidas, varios países establecieron un sistema de rastreo de contactos, a menudo mediante llamadas telefónicas o el uso de aplicaciones<sup>142</sup>. El Reino Unido, en respuesta a la pandemia, puso en marcha el programa Test and Trace del sistema nacional de salud, una iniciativa de rastreo de contactos para ayudar a frenar la propagación de la COVID-19 mediante el seguimiento de los usuarios en diferentes instituciones y el envío de notificaciones a quienes hubieran estado en estrecho contacto con una persona que hubiera dado positivo en las pruebas del virus. El programa se aplicó masivamente y resultó eficaz para reducir la propagación de la COVID-19<sup>143</sup>. No obstante, planteó problemas a los empleadores, al intensificar la escasez de trabajadores, especialmente en ocupaciones que requerían un estrecho contacto personal. El impacto en la población ocupada del Reino Unido fue tan grave que la situación se bautizó como «pingdemic», por el envío continuo de alertas COVID-19 a los teléfonos de los ciudadanos<sup>144</sup>.

Tras la aparición de las vacunas contra la COVID-19, muchos países establecieron normas que exigían la cooperación de los empleadores para ayudar a controlar el estado de vacunación de sus empleados. Por ejemplo, en los Estados Unidos, cualquier empresa con más de 100 empleados debía acreditar la vacunación de sus empleados o practicar pruebas periódicas<sup>145</sup>. En Italia, cuando estaba en vigor el Green Pass, se enviaba a casa sin sueldo a los empleados no vacunados.

Pese a la dificultad y al costo del cumplimiento de ciertas medidas, los protocolos relacionados con la COVID-19 permitieron la continuidad de las actividades empresariales. En el Canadá, por ejemplo, los compradores valoraban positivamente las medidas aplicadas, incluidas las que facilitaban el distanciamiento<sup>146</sup>.

### **Recuadro 2.2. Medidas de seguridad y salud en grandes productores y envasadores de cítricos de Cabo Occidental (Sudáfrica)**

La experiencia de grandes productores y envasadores de cítricos de la región de Cederberg, en la provincia sudafricana de Cabo Occidental, da una idea del alcance de las medidas de seguridad y salud en el lugar de trabajo adoptadas para limitar los contagios y garantizar la continuidad de la actividad empresarial. Como en otras partes de Sudáfrica, los productores y envasadores de Cederberg forman parte de la cadena de valor mundial de la fruta fresca, que exporta una gran variedad de cítricos y otros productos principalmente a Europa, pero también a otras partes del mundo. La producción se organiza en grandes plantaciones y plantas de envasado. En las épocas de mayor cosecha, el sector emplea a una fuerza de trabajo de entre varios centenares y varios miles de personas, dependiendo del productor. La mayoría de los trabajadores son migrantes internos, pero también hay migrantes procedentes de Lesotho y Zimbabwe. Algunos trabajadores se alojan en albergues dentro de la misma explotación, si bien la mayoría reside en asentamientos informales, desde donde se desplazan diariamente a las plantaciones y a las instalaciones de envasado en camiones agrícolas proporcionados por el empleador.

Ante la advertencia del Estado de que se cerrarían las empresas clave que incumplieran los protocolos de seguridad y salud relacionados con la COVID-19, la Citrus Growers' Association (CGA), organización que representa a los productores de cítricos, constituyó una Comisión de Respuesta a la COVID-19 (CRC) con el fin de asesorar a sus miembros sobre el cumplimiento de las medidas. Del 15 de abril al 27 de agosto de 2020, la CRC se reunió semanalmente para discutir la respuesta del sector a la COVID-19. El riesgo de que los trabajadores enfermaran y pusieran en peligro a equipos enteros de recolección, plantas de envasado, cámaras frigoríficas y terminales de expedición se consideró de gravedad alta. Otro riesgo era que el Estado restringiera la circulación de los migrantes, impidiéndoles llegar a las explotaciones y plantas<sup>1</sup>.

La CRC mantuvo amplias consultas para recopilar las mejores prácticas de aplicación de la normativa sobre la COVID-19, en particular con el Departamento de Agricultura, Reforma Agraria y Desarrollo Rural (DALRRD) y con representantes de la industria frutícola de Australia, España y Nueva Zelanda. Pidió a sus miembros que dieran consejos y compartieran experiencias sobre cómo hacer frente a la COVID-19 en el lugar de trabajo. Finalmente elaboró dos directrices de buenas prácticas para los productores: una para los lugares de trabajo y otra para el transporte de los trabajadores. También envió a sus miembros las directivas gubernamentales más recientes y actualizó sus propias orientaciones basándose en las novedades informativas y legislativas. Entre abril y julio de 2020, la CGA distribuyó a sus miembros 44 informes con directrices, junto con carteles y folletos que los productores podían exponer en los lugares de trabajo.

**Recuadro 2.2. (continuación)**

Aunque la CRC suspendió sus actividades tras la primera oleada de la pandemia, se volvió a reunir para discutir cómo abordar la variante delta del virus. En esta ocasión se invitó a representantes del DALRRD, del Foro de Exportadores de Productos Frescos, de la Junta de Control de Exportaciones de Productos Perecederos y de AgBIZ a reunirse con la CRC, para propiciar una cooperación más estrecha entre las organizaciones agrícolas y las instituciones gubernamentales. La mayoría de las demás organizaciones de productos básicos, la organización nacional de agricultores (AgriSA) y las organizaciones de comercio ético, como la Iniciativa de Sostenibilidad de Sudáfrica y la Asociación de Comercio Ético del Vino y la Agricultura, brindaron un apoyo similar a sus miembros. Además, en la región de Cederberg se crearon varios grupos locales de WhatsApp, vinculados a AgriSA, a foros de policía comunitaria y al director médico de Cederberg (que transmitió las directrices a través del Departamento de Salud). En resumen, los grandes productores y exportadores de productos básicos recibieron información y orientaciones sustanciales sobre cómo hacer frente a la pandemia.

A pesar de tener acceso a la misma información, los productores respondieron a la pandemia de maneras muy disímiles, desde la extrema cautela hasta el desdén. Un productor (P6) afirmó que había cerrado la verja de su granja tras acabar en el hospital con COVID-19, mientras que otro (P4) cayó «en la cuenta de que la COVID no era ninguna broma» tras la muerte de uno de sus directivos. P4 desarrolló una aplicación de rastreo de contactos para poder ponerlos rápidamente en cuarentena, contrató a un consultor para aplicar estrategias de prevención del riesgo de COVID-19 en su explotación y llevó a cabo un análisis detallado del riesgo específico de COVID-19 en su lugar de trabajo. Otro productor, P3, además de llevar a cabo un análisis de riesgos específico para la COVID-19, designó un equipo de gestión de la COVID-19 (formado por la alta dirección, el departamento de recursos humanos, el controlador de calidad de la planta de envasado y el delegado sindical) y encargó al profesional de enfermería del trabajo que controlara de forma continua las zonas de alto riesgo. En P2, los trabajadores que no llevaban mascarilla en la planta de envasado recibían amonestaciones disciplinarias. En el extremo opuesto del espectro estaba P1, que relató lo siguiente: «Les dije a los trabajadores que es una tontería: si la saliva se queda detrás de la mascarilla, no puede influir en nadie»; tampoco puso en marcha protocolos de distanciamiento social.

Cuando aparecieron las vacunas, todos los productores —salvo P1, que se mostró escéptico— aprovecharon la oportunidad para vacunarse y vacunar a sus trabajadores. En la zona de Citrusdal, los mayores productores organizaron una campaña de vacunación en colaboración con el Departamento de Salud, e invitaron a todos los productores de la zona a participar en ella. En las explotaciones de los productores entrevistados, las tasas de vacunación superaron el 90 por ciento inmediatamente después de la campaña, y P5 presentaba la tasa más elevada, del 99 por ciento. Este productor no solo proporcionó transporte gratuito a los trabajadores para que se desplazaran a los lugares de vacunación, sino que también puso en marcha una amplia campaña de vacunación mediante el envío de mensajes de telefonía móvil a los trabajadores durante toda la epidemia sobre cómo evitar la COVID-19 y, más tarde, sobre las virtudes de la vacunación. Los trabajadores entrevistados confirmaron que se los alentaba a vacunarse y se les proporcionaba transporte gratuito para ir a los lugares de vacunación.

Aunque dos productores (P1 y P5) describieron el impacto de la pandemia en sus negocios como «insignificante», todos los productores señalaron que sus costos de transporte se habían duplicado como consecuencia de la aplicación de las directrices de distanciamiento social. P4 precisó que los costos de aplicación de las distintas medidas ascendían aproximadamente a 1,1 millones de rands sudafricanos (unos 61 000 dólares de los Estados Unidos) en los siguientes conceptos: transporte adicional; contratación de un consultor para supervisar la aplicación de la normativa sobre la COVID-19; fumigación y desinfección de espacios interiores; contratación de un contratista para limpiar y desinfectar a diario los albergues; compra de mascarillas e higienizantes, y compra de cestas de alimentos para los trabajadores enfermos. P3 destinó aproximadamente 1,5 millones de rands (unos 83 000 dólares) a medidas de saneamiento, compra de mascarillas, fumigación de la planta de envasado y contratación de diez limpiadores adicionales para desinfectar las instalaciones. Aunque las medidas eran amplias y costosas, estos grandes productores disponían de la información y los medios financieros necesarios para aplicar los protocolos de seguridad, lo que les permitió continuar con sus operaciones.

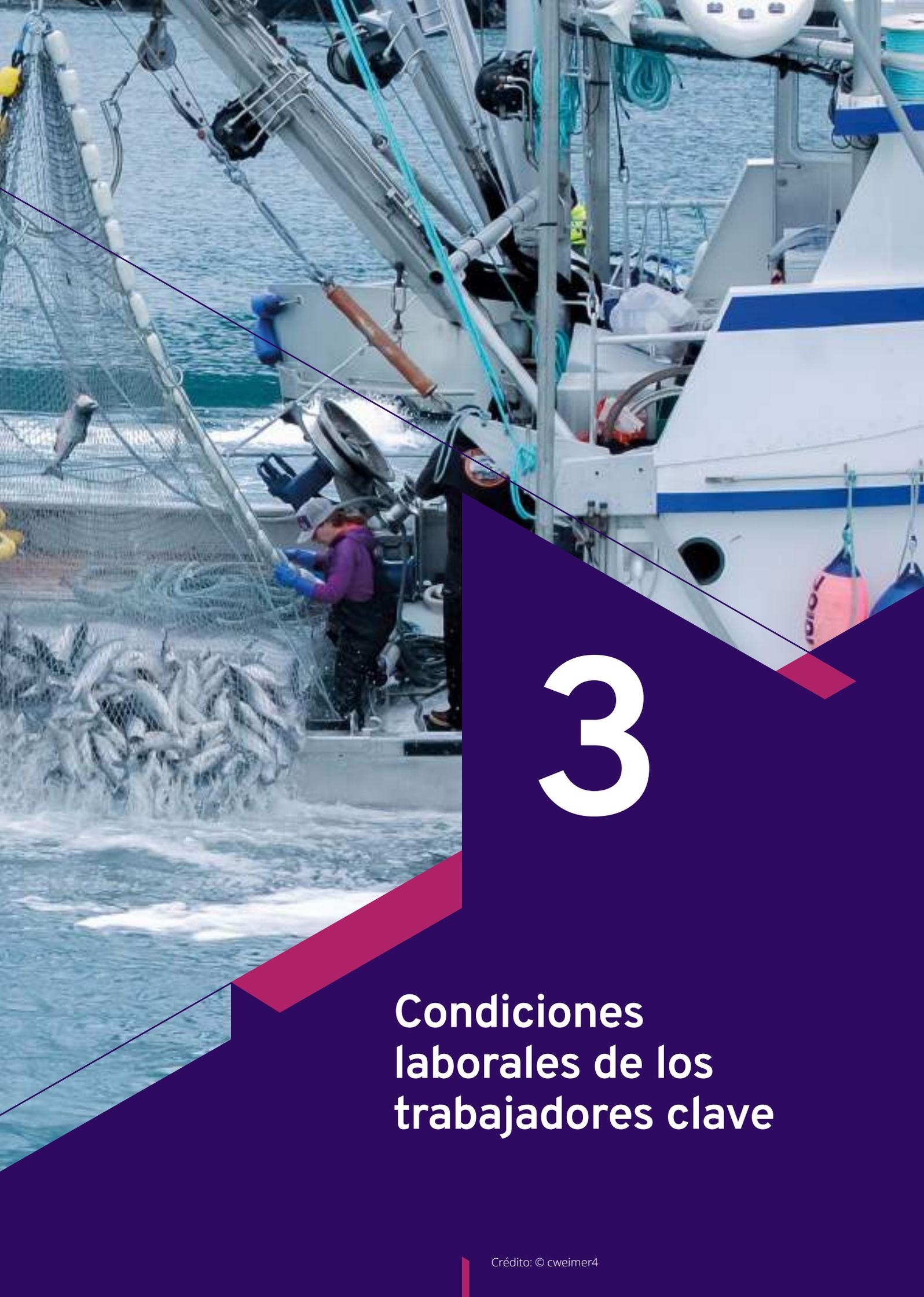
<sup>1</sup> CGA, 2021, 22.

# Notas

- 1 OIT, 2020o.
- 2 Murti *et al.*, 2021.
- 3 OMS, s. f. a).
- 4 Según la metodología utilizada en este informe, los trabajadores clave son aquellos que ejercen una ocupación clave en un sector clave. Lamentablemente, debido a la falta de datos, no se ha podido incorporar la dimensión sectorial en el análisis de esta sección. Por consiguiente, las categorías de ocupación utilizadas en esta sección son más amplias que en el resto del informe.
- 5 Las limitaciones de los datos complican el cálculo de la mortalidad de trabajadores clave, para el cual se requieren datos actualizados de acceso público sobre la población activa y sobre la mortalidad por ocupación y/o sector detallados. Los tres países cuyos datos cumplían todas estas condiciones eran el Brasil, Inglaterra (Reino Unido) y los Estados Unidos (los datos del Sistema Nacional de Estadísticas Vitales (NVSS) de los Estados Unidos solo proporcionan información sobre la ocupación y el sector a partir de 2020). Inglaterra proporciona conjuntos de datos sobre trabajadores fallecidos enlazados con los datos censales, mientras que no existen datos enlazados en el Brasil y los Estados Unidos. Esta última carencia no resulta especialmente grave, toda vez que la tasa de mortalidad puede calcularse como el cociente entre el número de trabajadores fallecidos (tomado de los datos de mortalidad) y el número de trabajadores vivos (tomado de las encuestas de población activa).
- 6 Los datos relativos a la mortalidad proceden del NVSS de los Estados Unidos, que recopila la información facilitada por los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC); los datos demográficos (número de trabajadores clave, o trabajadores en una ocupación determinada) proceden de la Current Population Survey (CPS) realizada por la Oficina del Censo de los Estados Unidos. La utilización de los dos primeros meses de un año determinado como periodo de referencia para calcular el exceso de mortalidad dista mucho de ser lo ideal. Dos meses no son suficientes y las muertes en enero y febrero sufren variaciones estacionales. No obstante, en este caso es lo mejor que se puede hacer, porque los datos del NVSS anteriores a 2020 no incluyen la ocupación ni el sector.
- 7 Hummer, Rogers y Eberstein, 1998.
- 8 Los controles se realizan mediante una regresión logística en la que la mortalidad es el resultado, el trabajador clave es la variable explicativa, y los controles son la edad, el género y un índice compuesto para el nivel de estudios.
- 9 La diferencia controlada de exceso de mortalidad es la diferencia de mortalidad asociada a los coeficientes de los trabajadores clave. El aumento de la mortalidad asociado a un coeficiente de regresión logística es la variación de la probabilidad de muerte, que viene dada por la función logística evaluada en la probabilidad media de muerte:
 
$$\Delta p = \frac{1}{1+e^{(\alpha_0+\beta_{clave})}} - \frac{1}{1+e^{(\alpha_0)}}$$
 donde  $\beta_{clave}$  es el coeficiente asociado a los trabajadores clave y  $\alpha_0$  es el argumento que permite obtener la mortalidad media de todos los trabajadores.
- 10 La mortalidad pura por COVID-19 se calcula como las defunciones que tienen como primer código de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE) los códigos U071, B342 o U049, divididas por la población pertinente. Se trata de una subestimación de la mortalidad real por COVID-19, dado que puede haber casos no contabilizados por errores de diagnóstico o porque los códigos señalados figuren como causa de muerte secundaria o terciaria.
- 11 Chen *et al.*, 2021.
- 12 Chen *et al.*, 2021.
- 13 Matz *et al.*, 2022. Los datos de Inglaterra son los únicos en que los fallecidos se combinan realmente con los datos del mercado de trabajo procedentes del censo.
- 14 Los autores utilizan el término «trabajadores esenciales» en su estudio. Dado que la definición de este concepto no coincide con la establecida en el presente informe para los trabajadores clave, no se sustituyó el término «esenciales» por «clave» al exponer los resultados del citado estudio.
- 15 Nafilyan *et al.*, 2021.
- 16 Un cociente de riesgo de 1,45 significa que las tasas de mortalidad de los trabajadores clave son un 45 por ciento superiores a las de los demás trabajadores (no 45 puntos porcentuales, sino un 45 por ciento más elevadas).
- 17 La mortalidad por COVID-19 también depende de las condiciones de salud subyacentes que varían según la ocupación. En algunas ocupaciones, el tabaquismo y la obesidad son más frecuentes que en otras. Los estudios aquí analizados no han podido tener en cuenta esas diferencias debido a las limitaciones de los datos.
- 18 DARES, 2021.
- 19 Calvo-Bonacho *et al.*, 2020.
- 20 Al-Kuwari *et al.*, 2021.
- 21 Dean, Venkataramani y Kimmel, 2020; Firouzi Naeim y Rahimzadeh, 2022; Soares y Berg, de próxima publicación.
- 22 Leigh, 1981.
- 23 Weil, 1991.
- 24 Mishel, 2012.
- 25 Firouzi Naeim y Rahimzadeh, 2022.
- 26 Soares y Berg, de próxima publicación.
- 27 El Colegio de la Frontera Norte, 2020.
- 28 Baumeister, 2021.
- 29 La diferencia porcentual de ingresos entre Costa Rica y Nicaragua es aproximadamente la misma que entre los Estados Unidos y México.
- 30 Douglas y Marema, 2020.
- 31 Mano, 2020.
- 32 Estado de California, s. f.
- 33 Datos de ILOSTAT.
- 34 En el Brasil, todos los trabajadores con tarjeta laboral están registrados en el Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). En concreto, cada vez que se establece o se rompe una relación de trabajo, se registra y se indica el motivo, incluida la defunción del trabajador.
- 35 Pereira Galindo, Pereira Silva y Pedreira Júnior, 2022.
- 36 Véase Karasek, 1979; Karasek y Theorell, 1990; Siegrist, 1996; Bakker y Demerouti, 2007.
- 37 Eurofound y OIT, 2019.
- 38 Schaufeli y Taris, 2014.
- 39 OIT, 2021c.
- 40 Qin *et al.*, 2021.
- 41 Elbert, Boniolo y Dalle, 2022.
- 42 Lin Lean, 2022.
- 43 Vosko *et al.*, 2022.
- 44 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 45 Darkwah, 2022.
- 46 Vosko *et al.*, 2022.
- 47 Elbert, Boniolo y Dalle, 2022.
- 48 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 49 Darkwah, 2022.
- 50 Entrevista con Lucrecia, enfermera mexicana, el 24 de agosto de 2021.
- 51 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 52 Manky *et al.*, 2022.
- 53 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 54 Manky *et al.*, 2022.
- 55 Vosko *et al.*, 2022.
- 56 Eurofound y OIT, 2019.

- 57 Eurofound y OIT, 2019.
- 58 Eurofound y OIT, 2019.
- 59 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 60 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 61 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 62 Loustaunau *et al.*, 2021.
- 63 Lin Lean, 2022.
- 64 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 65 En efecto, los indicadores de satisfacción laboral suelen reflejar los sentimientos de una persona sobre su entorno social en el trabajo, en contraposición a sus valoraciones acerca de las condiciones contractuales (Rose, 2003).
- 66 Seppälä y Cameron, 2015.
- 67 D. Singh, de próxima publicación.
- 68 Manky *et al.*, 2022.
- 69 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 70 Vermeerbergen *et al.*, 2021.
- 71 Eurofound y OIT, 2019.
- 72 Hughes, 1958; Press, 2021.
- 73 Manky *et al.*, 2022.
- 74 Vosko *et al.*, 2022.
- 75 D. Singh, de próxima publicación.
- 76 Manky *et al.*, 2022.
- 77 H. Kim *et al.*, 2022.
- 78 Jones, Mudaliar y Piper, 2021.
- 79 Bagcchi, 2020.
- 80 Lin Lean, 2022.
- 81 D. Singh, de próxima publicación.
- 82 Darkwah, 2022.
- 83 Hochschild, 2012.
- 84 Joo y Rhie, 2017.
- 85 Cai *et al.*, 2021.
- 86 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 87 WIEGO, 2021.
- 88 Darkwah, 2022.
- 89 Dev y Rahul, 2022.
- 90 J. Liu *et al.*, 2019.
- 91 Vento, Cainelli y Vallone, 2020.
- 92 CICR, 2020.
- 93 Healthcare in Danger, s. f.
- 94 Bryson y Green, 2015.
- 95 Lin Lean, 2022.
- 96 Manky *et al.*, 2022.
- 97 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 98 Elbert, Boniolo y Dalle, 2022.
- 99 Dev y Rahul, 2022.
- 100 Barello, Palamenghi y Graffigna, 2020.
- 101 La fatiga emocional se define como el agotamiento de los recursos emocionales sin ninguna fuente de reposición.
- 102 Barello, Palamenghi y Graffigna, 2020.
- 103 Sadeghipour, Aghdam y Kabiri, 2021.
- 104 Scatularo *et al.*, 2021.
- 105 Khasne *et al.*, 2020.
- 106 Kapasa *et al.*, 2021.
- 107 M. Kim *et al.*, 2022.
- 108 Ghahramani *et al.*, 2021.
- 109 Janson, Sharkey y Del Cid, 2021.
- 110 Mayer *et al.*, 2022.
- 111 Jooshandeh, 2021.
- 112 Ding *et al.*, 2021.
- 113 Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial aportan datos sobre empresas registradas del sector privado con cinco empleados o más. El conjunto de datos excluye los sectores de la agricultura y la salud; la información disponible se refería a 27 países. Véanse más detalles en el anexo.
- 114 A diferencia del análisis relativo a los trabajadores, que se basa en una definición mundial de «clave», la designación de empresas clave se basa en la lista específica de cada uno de los 27 países analizados en el conjunto de datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial, ya que la capacidad de una empresa para seguir operando se determinó a nivel nacional. Véanse más detalles en el anexo.
- 115 En los primeros meses de la pandemia se declararon brotes de COVID-19 en la industria cárnica de Alemania, la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, China, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Polonia y el Reino Unido.
- 116 OIT, 2021i.
- 117 FAO, 2020.
- 118 Basado en entrevistas mantenidas con agricultores de Kerala (India) en septiembre de 2021.
- 119 Mahajan y Tomar, 2021.
- 120 Flynn *et al.*, 2021.
- 121 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 122 Nota informativa.
- 123 WIEGO, 2021.
- 124 Darkwah, 2022.
- 125 Darkwah, 2022.
- 126 Alfes *et al.*, 2022.
- 127 OIT, 2021d.
- 128 Manolova *et al.*, 2020.
- 129 Laato *et al.*, 2020.
- 130 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 131 Lin Lean, 2022.
- 132 Popper, 2020.
- 133 Mitchell, 2021.
- 134 Weise, 2021.
- 135 Statista, s. f.
- 136 OMS, 2020b.
- 137 Shaw *et al.*, 2020.
- 138 Manky *et al.*, 2022.
- 139 Manky *et al.*, 2022.
- 140 Koren y Petó, 2020.
- 141 OMS, 2021.
- 142 Scarpetti, Webb y Hernandez-Quevedo, 2020.
- 143 Wymant *et al.*, 2021.
- 144 Hipwell y Shepherd, 2021.
- 145 Cámara de Comercio de los Estados Unidos, s. f.
- 146 Goddard, 2021.

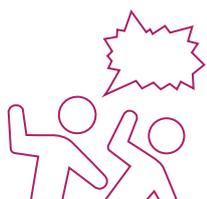




# 3

## Condiciones laborales de los trabajadores clave

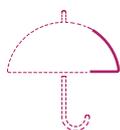
# Principales observaciones



Durante la pandemia, la incidencia de las agresiones verbales y las amenazas aumentó bruscamente para todos los trabajadores clave, sobre todo en los sectores de la salud, el comercio al por menor y la seguridad.



Los asalariados clave perciben una remuneración que, en promedio, es un 26 por ciento inferior a la de los demás empleados. Solo dos tercios de la brecha salarial pueden explicarse por diferencias en el nivel de estudios y la experiencia.



Menos de la mitad de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos están cubiertos por un sistema de protección social.



Las tasas de sindicación en varios sectores clave son significativamente inferiores al promedio tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Los trabajadores clave eran vitales para nuestra existencia mucho antes de la pandemia. Sin embargo, han hecho falta medidas de confinamiento en todo el mundo para que se evidenciara nuestra dependencia de los servicios esenciales prestados por esos trabajadores. La pandemia también puso de manifiesto la discrepancia entre el valor del trabajo realizado por los trabajadores clave para la sociedad y sus condiciones de trabajo, es decir, su infravaloración. La infravaloración del trabajo clave tiene consecuencias que van más allá del trabajador individual. Cuando las condiciones de trabajo adversas y los bajos salarios son deficiencias sistémicas, tiende a escasear la mano de obra, la tasa de rotación aumenta y, en última instancia, el resultado es una prestación inadecuada de servicios clave. Así pues, la resiliencia de los trabajadores clave ante futuras pandemias u otro tipo de crisis depende de la inversión que se realice en servicios esenciales, particularmente en la mejora de las condiciones laborales de quienes se ocupan del trabajo crítico.

Teniendo esto presente, en este capítulo se analizan las condiciones laborales de los trabajadores clave a fin de identificar los posibles déficits que deban subsanarse. El capítulo se centra en las siete principales condiciones de trabajo que definen la calidad del empleo: seguridad y salud, derechos de libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva, modalidades contractuales, horas de trabajo, remuneración, protección social y formación. Como se mostrará en el análisis, estas siete dimensiones se apoyan mutuamente, de modo que las deficiencias en una dimensión suelen originar deficiencias en otras dimensiones. Las siete dimensiones representan los principales derechos habilitantes y condiciones de trabajo que comprenden aspectos monetarios y no pecuniarios del trabajo decente.

En este capítulo se describen con detalle las siete dimensiones, explicando la pertinencia de cada una de ellas para la calidad del empleo y su importancia durante la pandemia de COVID-19. Tras presentar datos mundiales sobre el grado de protección de los trabajadores clave y no clave, se analizan las características de los trabajadores clave en su conjunto. De este modo, se sientan las bases para el estudio pormenorizado de las condiciones laborales de determinados grupos de ocupaciones, que se expondrá en el capítulo 4. Debido a las importantes diferencias entre países con distintos niveles de desarrollo económico, el análisis se desglosa por grupo de países según su nivel de ingresos. Como el empleo asalariado y el empleo independiente suelen asociarse a condiciones de trabajo sustancialmente distintas, los resultados también se desglosan por situación laboral siempre que es posible y pertinente.

Los trabajadores independientes no están amparados por la legislación laboral que regula la relación de trabajo en aspectos tales como el salario mínimo o la limitación de la jornada. En muchos casos, sobre todo en los países en desarrollo, se hallan en una situación de informalidad, lo que significa que no están registrados o no cotizan al sistema de seguridad social. Sin embargo, como se mostrará en el análisis, la condición de empleado por sí sola no resuelve los déficits de trabajo decente. Lamentablemente, muchos empleados clave presentan condiciones laborales precarias, a veces por la naturaleza del trabajo, pero más a menudo por las carencias o la falta de aplicación de los sistemas vigentes de protección laboral y social.

## 3.1. Seguridad y salud en el trabajo

*Nosotros estamos expuestos, aparte del sol incandescente de Ica, tenemos contacto con productos químicos [...] muchos de los trabajadores tienen artritis, vitíligo, carnosidad en la vista [...] no tenemos un seguro de riesgo, de vida.*

*Jornalero empleado por una empresa de agroexportación en Ica (Perú)*

Como se mostró en la sección 2.1, relativa a la incidencia de la morbilidad y la enfermedad de COVID-19, los trabajadores clave (en el reducido conjunto de países sobre los que se dispone de datos) tenían más probabilidades de morir por COVID-19 que los no clave. También se observó que, aunque los trabajadores de la salud eran los más expuestos al virus, su tasa de morbilidad fue inferior a la de otros trabajadores clave, especialmente los del transporte. Este desconcertante resultado se explica, en parte, por la observancia más estricta de las medidas de seguridad y salud en el sector de la salud, lo que, a su vez, tiene mucho que ver con el diseño y la cobertura de los sistemas de SST y con su cumplimiento en los distintos lugares de trabajo.

El elevado riesgo de contagio por COVID-19 de los trabajadores clave ha puesto de manifiesto la importancia de la SST, entendida como «la prevención de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, así como la

protección y fomento de la salud de los trabajadores mediante la mejora de las condiciones y el medio ambiente de trabajo [con el] objetivo [de] mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo»<sup>1</sup>. Como ya se indicó en el capítulo 1, en junio de 2022 la Conferencia Internacional del Trabajo enmendó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998) para incluir el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), de manera que un entorno de trabajo seguro y saludable pasó a ser un derecho fundamental que todos los Estados Miembros de la OIT están obligados a preservar, con independencia de cuál sea su situación con respecto a la ratificación de dichos convenios.

En todo el mundo se han producido avances significativos en materia de seguridad y salud en el trabajo. Desde principios de este siglo, las tasas de accidentes mortales han descendido sustancialmente en los países de la Unión Europea, así como en Australia, China, los Estados Unidos y el Japón, entre otros (si bien, en los últimos años, los avances parecen haberse ralentizado). Sin embargo, la eliminación de peligros en el lugar de trabajo sigue siendo un reto acuciante en todo el mundo. Antes de la pandemia, cada año morían 1,9 millones de personas a causa de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, según el cálculo de la exposición de los trabajadores a 19 factores de riesgo ocupacional<sup>2</sup>. Las enfermedades no transmisibles, en particular las respiratorias y cardiovasculares, eran responsables del 81 por ciento de las muertes, y los accidentes del trabajo causaban el resto<sup>3</sup>. La exposición recurrente a horarios laborales de más de 55 horas a la semana está asociada al 40 por ciento de las muertes totales<sup>4</sup>. Además, más de 313 millones de trabajadores sufren cada año accidentes del trabajo no mortales, que les causan lesiones graves y los obligan a ausentarse del trabajo, y cada año se registran 160 millones de casos de enfermedades profesionales no mortales<sup>5</sup>. Las deficiencias en materia de SST tienen consecuencias negativas para los trabajadores y las empresas, ya que reducen la productividad y suponen una onerosa carga para los sistemas de seguridad social y los servicios de salud, así como para las familias. Se estima que los costos sociales de las enfermedades profesionales y los accidentes del trabajo representan el 3,9 por ciento del PIB mundial<sup>6</sup>. Además de estas aleccionadoras cifras, los problemas relativos a la seguridad y salud en el lugar de trabajo van en aumento debido a la introducción de nuevos materiales y sustancias químicas en los procesos de producción, al tiempo que aumentan los riesgos psicosociales y los cambios en la organización del trabajo que priven a muchos trabajadores de protección, o de una cobertura suficiente, en el ámbito de la seguridad y la salud.

El grado de exposición es aún mayor en el caso de los trabajadores clave, que a menudo desempeñan ocupaciones peligrosas en entornos laborales de alto riesgo y están sujetos a modalidades contractuales (en concreto, empleo informal, subcontratado y temporal) asociadas a una menor formación en seguridad y salud, a una supervisión insuficiente y a una mayor tasa de accidentalidad<sup>7</sup>. Algunos países han actualizado sus sistemas de SST para adecuarlos a las realidades contemporáneas del mundo laboral, mientras que otros mantienen sistemas de SST de «imposición y control» que ayudan a abordar un pequeño subconjunto de riesgos en determinados sectores muy peligrosos (como la minería o la aviación), pero que son manifiestamente inadecuados para los retos de seguridad y salud de nuestro tiempo (véase el recuadro 3.1). En muchos lugares de trabajo de todo el mundo, especialmente en microempresas y pequeñas empresas del sector informal, existen deficiencias persistentes en la cobertura de la SST, una aplicación insuficiente y bajos niveles de observancia.

### Recuadro 3.1. Evolución de las normas sobre seguridad y salud

La moderna regulación de la SST surgió a principios del siglo XIX, en los albores de la industrialización. Los primeros instrumentos legislativos, como las sucesivas Leyes de Fábricas del Reino Unido, combinaban prohibiciones o mandatos específicos con un sistema de sanciones aplicado por inspectores. La legislación inicial regulaba la jornada laboral y el trabajo infantil. Progresivamente se fueron introduciendo otras medidas de seguridad.

A lo largo de los siglos XIX y XX, durante la colonización, se adoptaron en todo el mundo leyes de fábricas e instrumentos sectoriales similares, como los que regulaban las condiciones de trabajo en muelles y minas. En esos instrumentos se abordaban cuestiones específicas de determinados sectores, pero no se inculcaba un enfoque global, colaborativo y proactivo respecto de la seguridad en el trabajo. Antes bien, se instaba a los directivos, a los trabajadores y a sus representantes a aplicar pasivamente las directrices dimanantes del Estado.

La profusión de leyes de «imposición y control», cada vez más intrincadas, ha dejado un persistente legado en muchas jurisdicciones, y varias de ellas han mantenido este tipo de reglamentación hasta

**Recuadro 3.1. (continuación)**

bien entrado el siglo XXI. Sin embargo, a partir de la década de 1970, surgió un nuevo enfoque de la seguridad y la salud que imponía amplias obligaciones a los actores en el lugar de trabajo para que asumieran la responsabilidad de decidir cómo eliminar o reducir los riesgos. Este nuevo enfoque es coetáneo de las reformas introducidas en el Reino Unido tras una importante revisión legislativa promovida por Lord Robens<sup>1</sup>.

El «modelo Robens» consistía en imponer a los empleadores la obligación general de mantener un lugar de trabajo seguro y saludable. Este principio se complementó con amplias prescripciones de corrección para que los empleados, y a veces otras partes, participaran en el establecimiento, el control y el cumplimiento de normas y procesos del lugar de trabajo. Aunque se mantuvieron normas específicas por mandato gubernamental (por ejemplo, sobre cuestiones como la ventilación o el amianto), se inscribieron generalmente en instrumentos subsidiarios para que pudieran actualizarse rápidamente sin necesidad de emprender una modificación legislativa. De este modo, la legislación primaria no se saturaba de normas detalladas, pues su finalidad era establecer la estructura y las obligaciones fundamentales del sistema. La división entre obligaciones generales y normas detalladas ha permitido que las leyes de seguridad y salud en el trabajo sean integrales y comprensibles, extendiendo los principios básicos a todos los sectores y lugares de trabajo en lugar de separar las fábricas, las minas, los muelles, etcétera. Además, con el modelo Robens, los sectores que antes no estaban regulados —a menudo industrias feminizadas y emergentes— quedaron sujetos a los principios de la SST.

Los sistemas del modelo Robens se han extendido por todo el mundo y el enfoque Robens de la SST sustenta los convenios fundamentales de la OIT sobre seguridad y salud. Sin embargo, los cambios en las estructuras del mercado laboral han puesto en evidencia las limitaciones del modelo. Este se concibió como respuesta a una forma de organización industrial predominante en los países desarrollados a mediados y finales del siglo XX: grandes empresas manufactureras integradas verticalmente con una plantilla mayoritariamente masculina, a tiempo completo, permanente, local y sindicada. Ha funcionado relativamente bien en este tipo de empresas, cuyas modalidades de trabajo se estructuran en torno a relaciones de trabajo directas y a menudo estables entre las partes, a las cuales se les asigna un claro conjunto de obligaciones y derechos jurídicos.

El modelo Robens está sometido a mayores presiones ahora que las sociedades se enfrentan a modalidades de trabajo a domicilio, a través de plataformas y con discontinuidad contractual («fragmentación del lugar de trabajo»<sup>2</sup>), y parte del trabajo lo realizan mujeres y hombres migrantes no sindicados, a veces con contratos temporales, multipartitos o informales. En el contexto de estas modalidades de trabajo, la asignación de derechos y responsabilidades se complica. A pesar de que el informe Robens inicial recomendaba una extensa aplicación de la legislación en materia de SST, incluso a los trabajadores independientes<sup>3</sup>, la legislación basada en el modelo Robens ha tendido a utilizar la relación de trabajo típica como núcleo de las obligaciones legislativas, dejando menos clara la posición de otras categorías de trabajadores (por cuenta propia, cedidos por agencias de trabajo temporal, trabajadores de plataformas y trabajadores ocasionales)<sup>4</sup>. Además, la tendencia del modelo a centrarse en los lugares de trabajo industriales deja menos protegido el trabajo realizado en espacios públicos, en línea o en los hogares. Una vez más, las cuestiones de representación, que son relativamente sencillas en las empresas sindicadas, se vuelven problemáticas cuando los trabajadores no pueden asociarse fácilmente, ya sea porque su trabajo está disperso o porque carecen de los derechos de asociación reconocidos a los empleados.

<sup>1</sup> Simpson, 1973.

<sup>2</sup> Weil, 2014.

<sup>3</sup> Simpson, 1973.

<sup>4</sup> Véanse, no obstante, resoluciones judiciales como la siguiente: *United Kingdom House of Lords, Regina v. Associated Octel Ltd*, 14 de noviembre de 1996.

En la bibliografía sobre SST están bien documentadas las diferencias sectoriales en cuanto a los peligros físicos, biológicos y psicosociales predominantes. En la agricultura y la ganadería, algunos de los riesgos conocidos son los accidentes relacionados con la maquinaria y el equipo en las explotaciones industrializadas, así como la aparición de enfermedades pulmonares, la pérdida de audición provocada por el ruido, las enfermedades cutáneas y los cánceres relacionados con el uso de plaguicidas o la exposición prolongada al sol. La minería entraña riesgos para la seguridad y la salud propios del sector, como la inestabilidad geológica, las voladuras, los entornos con temperaturas extremas, la radiación ionizante y los problemas de salud respiratoria, como la pneumoconiosis o enfermedad del pulmón negro. En el sector de la salud, los trabajadores están expuestos de forma rutinaria a materiales infecciosos<sup>8</sup>. Los trabajadores de la salud también padecen trastornos osteomusculares debido a las posturas forzadas que adoptan, sobre todo en el manejo de pacientes. En consecuencia, los profesionales de la enfermería suelen sufrir lesiones de espalda y distensiones en los hombros<sup>9</sup>. Para los conductores de transporte por carretera, los accidentes de tráfico son la principal causa de muerte y discapacidad. Los trabajadores del transporte también pasan largas horas en espacios reducidos y están sometidos a ruidos y vibraciones constantes. Estos son solo algunos de los riesgos y enfermedades profesionales con mayor incidencia en los trabajadores y sectores clave. En el cuadro 3.1 se recoge una lista detallada en relación con la agricultura y la ganadería, a fin de dar una indicación de la amplia gama de peligros y enfermedades que pueden afectar a los trabajadores agropecuarios clave.

▶ **Cuadro 3.1. Ejemplos de peligros y posibles consecuencias para la salud en la agricultura y la ganadería**

Servicio clave	Ejemplos de peligros	Ejemplos de consecuencias para la salud
Agricultura y ganadería	<p><b>Peligros agroquímicos:</b> plaguicidas, fungicidas, herbicidas, insecticidas, larvicidas, acaricidas, molusquicidas, nematocidas, ovidas, piscicidas, rodenticidas, atrayentes, quimioesterilizantes, defoliantes, desecantes, desinfectantes, reguladores del crecimiento, abonos, feromonas, atrayentes y repelentes alimentarios, partículas de polvo<sup>1</sup></p> <p><b>Peligros biológicos:</b> bacterias, hongos, ácaros y virus transmitidos por animales, parásitos y garrapatas; microorganismos y ácaros en partículas de polvo orgánico, mordeduras, picaduras, veneno y patógenos resistentes a los antimicrobianos<sup>2</sup></p> <p><b>Riesgos físicos:</b> maquinaria y equipos de trabajo, ruido, vibraciones, fuego, temperatura ambiente del aire, humedad, viento, tormentas de polvo, precipitaciones y radiación solar<sup>2</sup></p> <p><b>Riesgos ergonómicos:</b> levantamiento y transporte repetitivo de cargas pesadas, posturas encorvadas, trabajo manual repetitivo, ritmos de trabajo (intensivos)<sup>3</sup></p>	<p><b>Enfermedades transmitidas por vectores e infecciones parasitarias</b> como chikungunya, dengue, malaria, fiebre amarilla, virus Zika, enfermedad de Lyme<sup>1</sup>, virus del Nilo Occidental, fiebre del Valle del Rift, encefalitis, fiebre maculosa de las Montañas Rocosas, tularemia, fiebre Q, tripanosoma, leishmaniasis, enfermedad de Chagas<sup>3</sup></p> <p><b>Enfermedades alérgicas</b> como el pulmón de granjero y el pulmón de criador de aves, asma bronquial, alveolitis alérgica, rinitis alérgica y conjuntivitis y dermatitis alérgicas<sup>3</sup></p> <p><b>Trastornos y lesiones osteomusculares</b> como traumatismos acumulativos, afectación del cuello y las extremidades superiores, afectación de la zona lumbar, calambres musculares y/o lesiones osteomusculares, trastornos de los vasos sanguíneos, los nervios, los músculos, los huesos y las articulaciones de las extremidades superiores, trastornos de los nervios periféricos, prostatitis, lesiones agudas y crónicas de la espalda, artrosis, etcétera<sup>3</sup></p> <p><b>Cánceres</b> como leucemia, linfoma no hodgkiniano y mieloma múltiple, cáncer de piel<sup>3</sup></p> <p><b>Otros</b> como el síndrome tóxico por polvo orgánico<sup>4</sup>, la enfermedad del tabaco verde, la fiebre del mono<sup>2</sup></p>

<sup>1</sup> OMS, 2020d. <sup>2</sup> OIT, 2022e. <sup>3</sup> OIT, 2010b. <sup>4</sup> Żukiewicz-Sobczak *et al.*, 2013.

► **Cuadro 3.2. Exposición a riesgos posturales y a cargas pesadas, Europa, 2015 y 2021 (en porcentaje)**

Postura incómoda	2015		2021	
	Trabajadores clave	Otros	Trabajadores clave	Otros
Nunca	45,8	58,9	38,4	58,5
A veces	35,7	27,7	27,1	21,2
Siempre	18,5	13,4	34,5	20,3

Carga pesada	2015		2021	
	Trabajadores clave	Otros	Trabajadores clave	Otros
Nunca	55,3	75,4	48,4	73,3
A veces	35,9	18,3	20,3	13,3
Siempre	11,8	6,3	31,3	13,4

**Fuente:** Análisis basado en la Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo (2015 y 2021). Véanse más detalles en el anexo.

En el cuadro 3.2 se ofrecen datos de Europa relativos a la proporción de trabajadores cuya ocupación principal exige posturas dolorosas o agotadoras y el transporte o desplazamiento de cargas pesadas. Muchos trabajadores están sometidos a esfuerzos físicos en su ocupación, pero en 2015 el 54,2 por ciento de los trabajadores clave soportaban a veces o siempre posturas incómodas, frente al 41,1 por ciento de los trabajadores no clave. Durante la pandemia, la proporción de trabajadores clave que sufrieron tensión física en su actividad laboral aumentó hasta el 61,6 por ciento, mientras que la proporción global se mantuvo inalterada (el 41 por ciento) para los demás trabajadores. De manera análoga, cerca del 48 por ciento de los trabajadores clave afirmaron que transportaban o desplazaban cargas pesadas a veces o siempre, lo que representa casi el doble de la proporción de trabajadores no clave en esa misma situación (el 24,6 por ciento). Una vez más, las condiciones empeoraron para los trabajadores clave, pues el 51,6 por ciento de ellos comunicaron que transportaban o desplazaban cargas pesadas, frente al 44,7 por ciento en 2015. En el caso de los demás trabajadores, el aumento fue mínimo, pasando del 24,6 al 26,7 por ciento.

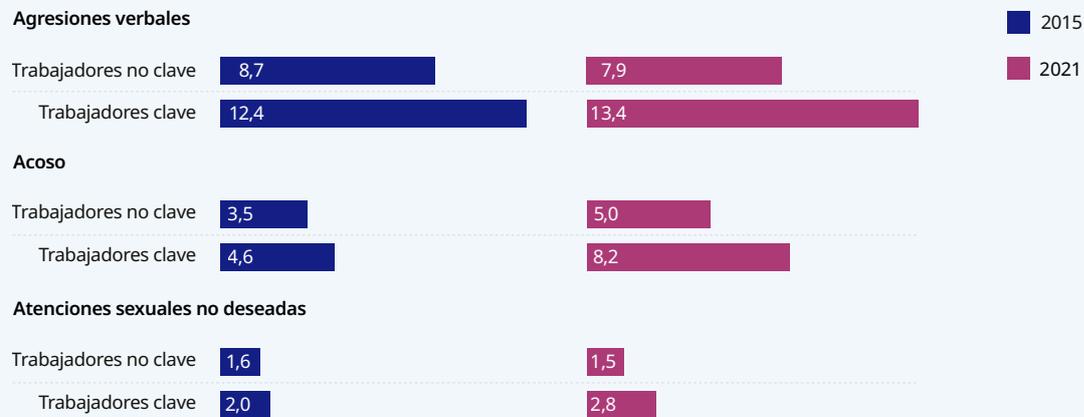
*[...] la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género [...]*

*Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)*

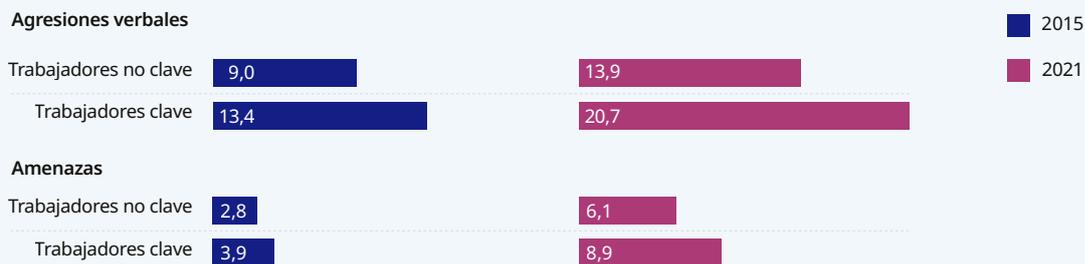
Además de exponerse a riesgos físicos y biológicos, los trabajadores clave soportan riesgos psicosociales con mayor frecuencia que los demás trabajadores. Los riesgos psicosociales se producen cuando las exigencias del trabajo superan los recursos de que disponen los trabajadores, como se explica en el capítulo 2. Estos riesgos se derivan de deficiencias en el diseño, la organización y la gestión del trabajo, así como de un precario contexto social del trabajo, y pueden traer consigo consecuencias psicológicas, físicas y sociales adversas, como estrés laboral, agotamiento profesional o depresión<sup>10</sup>. Las formas psicológicas de violencia, como el acoso, incluido el acoso sexual, la intimidación y el acoso moral, son formas graves de riesgos psicosociales en el lugar de trabajo<sup>11</sup>.

En el gráfico 3.1 se recogen datos de 2015 y 2021 sobre la proporción de trabajadores clave y no clave que sufrieron violencia y acoso en el trabajo durante el mes anterior a la encuesta en Europa. La violencia y el acoso en el trabajo pueden provenir de compañeros o jefes, pero también de clientes, pacientes u otras personas con las que la persona se relaciona en su ocupación. Casi el 12,4 de los trabajadores clave declararon haber sufrido agresiones verbales en el desempeño de su actividad laboral, frente al 8,7 por ciento de los trabajadores no clave. En el desglose por grupos de ocupaciones afloran diferencias más marcadas: en el sector de la seguridad, el 27,1 por ciento de los trabajadores fueron objeto de agresiones verbales en 2015, mientras que la proporción en el sector de la salud fue del 19,1 por ciento. Más preocupante aún es el hecho de que en Europa, durante la pandemia, la incidencia global de agresiones

▶ **Gráfico 3.1. Porcentaje de trabajadores clave y no clave que declararon haber sufrido agresiones verbales, acoso o atenciones sexuales no deseadas durante el último mes, Europa, 2015 y 2021**



▶ **Gráfico 3.2. Porcentaje de trabajadores clave que sufrieron agresiones verbales y amenazas durante el mes anterior, Estados Unidos, 2015 y 2021**



verbales, acoso y atenciones sexuales no deseadas en el lugar de trabajo aumentó para los trabajadores clave; en el caso de los trabajadores no clave, apenas hubo variación.

Del mismo modo, los datos de los Estados Unidos muestran una mayor incidencia de agresiones verbales y amenazas para los trabajadores clave en comparación con los demás antes de la pandemia, así como un fuerte aumento durante la pandemia. En 2015, el 13,4 por ciento de los trabajadores clave afirmaron haber sufrido agresiones verbales en el trabajo en el mes anterior a la encuesta, mientras que la proporción de trabajadores no clave en esa situación era del 9 por ciento (véase el gráfico 3.2). Durante la pandemia, uno de cada cinco trabajadores clave declaró haber sido objeto de agresiones verbales en el trabajo. Al igual que en Europa, en los Estados Unidos se registran mayores niveles de agresiones verbales en determinadas ocupaciones, como la salud y la seguridad. Sin embargo, el repunte durante la pandemia fue más pronunciado en el caso de los vendedores y trabajadores afines, de los cuales el 26,5 por ciento declararon haber sufrido agresiones verbales en el mes anterior a la encuesta de 2021, frente al 14,6 por ciento en 2015. Resulta aún más preocupante el pronunciado aumento de la incidencia de las amenazas dirigidas a vendedores y trabajadores afines, que pasó del 1,6 por ciento en 2015 a un sorprendente 11,7 por ciento en 2021.

► **Gráfico 3.3. Jerarquía de controles en la gestión de riesgos profesionales**



## Lucha contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales

¿Cómo reducen los modernos sistemas de SST esos daños físicos y psicosociales? El concepto de evaluación y gestión de riesgos es fundamental. En virtud del Convenio núm. 155, deberá exigirse a los «empleadores» que, «en la medida en que sea razonable y factible, garanticen» que una serie de elementos «que estén bajo su control» son «seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores»<sup>12</sup>. La empresa debe exponer por escrito una política de SST y asignar las responsabilidades, las obligaciones de rendición de cuentas y las facultades relativas al establecimiento, la aplicación y el funcionamiento del sistema de gestión de la SST y el logro de los objetivos pertinentes en esa materia<sup>13</sup>. Debe consignarse un programa de SST y

deben adoptarse medidas preventivas para eliminar o, si no es posible, reducir al mínimo los peligros. Al evaluar las medidas disponibles para controlar los riesgos, se suele emplear el concepto de *jerarquía de controles*<sup>14</sup>, que consiste en priorizar los controles preventivos y de protección por orden de eficacia.

El gráfico 3.3 representa la jerarquía de controles, empezando por el más eficaz: *eliminación o sustitución del peligro*. En el caso de la COVID-19, no fue posible eliminar por completo el virus pero, en aquellas ocupaciones que podían realizarse a distancia, la exposición se pudo reducir trabajando desde casa. La segunda medida más eficaz consiste en aplicar *medidas técnicas de prevención* que reduzcan la exposición a los peligros; estas pueden ser las soluciones más rentables. Durante la pandemia de COVID-19, las medidas técnicas de prevención fueron la mejora de la ventilación, la instalación de filtros de aire de alta eficiencia o barreras físicas, y el uso de ventanillas de atención al cliente. El tercer nivel son los *controles administrativos y organizativos*, que implican cambios en las políticas o los procedimientos de trabajo para reducir o minimizar la exposición a un peligro. Por lo que se refiere a la COVID-19, este tercer nivel consistió en garantizar el distanciamiento físico mediante la adición de turnos o la presencia de trabajadores en días alternos, en promover buenas prácticas de higiene para los trabajadores y el lugar de trabajo (por ejemplo, limpieza y desinfección rutinarias), en aplicar prácticas de control de contagios (por ejemplo, políticas de vigilancia de la salud, vigilancia del lugar de trabajo, procesos de cribado y medidas de respuesta para trabajadores enfermos o posiblemente contagiados). La última medida es el equipo de protección personal (EPP). Aunque el EPP se considera generalmente una medida de último recurso, ha sido necesario durante la pandemia de COVID-19 para prevenir ciertos tipos de exposición, especialmente en ocupaciones de primera línea. Sin embargo, los EPP no pueden servir como sustitutos de otras medidas de SST<sup>15</sup>. En muchos casos, incluso durante la pandemia de COVID-19, se han utilizado distintas medidas de forma combinada.

Al realizar evaluaciones de riesgos en cumplimiento de las obligaciones de SST, las empresas no están abandonadas a su suerte. Como ya se ha señalado, en un sistema de SST que funcione correctamente, las obligaciones generales se complementan con disposiciones delegadas específicas, como reglamentos y orientaciones dictadas por organismos autorizados en el marco de la legislación general de SST. A menudo, se trata de normas sectoriales o específicas de una actividad. Por lo tanto, una empresa debe tener en cuenta no solo la obligación general, sino también la reglamentación específica sobre el ruido, el plomo o el sílice, por ejemplo, si son pertinentes para sus actividades. Durante la pandemia de COVID-19, las normas delegadas proporcionaron un medio potencial para dar orientaciones a las empresas con el fin de hacer frente sistemáticamente a la amenaza de la COVID-19 y, como esas normas son más fáciles de actualizar que la legislación parlamentaria, pudieron evolucionar a medida que se ampliaban los conocimientos sobre la lucha contra la propagación del virus. Lamentablemente, muchas jurisdicciones elaboraron medidas temporales *ad hoc* para hacer frente a la COVID-19 y todavía no cuentan con disposiciones delegadas sólidas y estables ni con orientaciones sobre asuntos como las enfermedades de transmisión aérea.

Además de las normas y orientaciones más detalladas, la obligación principal de proporcionar un entorno de trabajo seguro y saludable en la medida en que sea razonable y factible se complementa con la obligación de *cooperar*, es decir, trabajar de manera conjunta con otras empresas que influyen en el lugar de trabajo, y colaborar con los trabajadores y sus representantes<sup>16</sup>. En muchos lugares de trabajo, no hay una única empresa que ejerza un control general. En una gran obra de construcción, por ejemplo, suele haber muchos subcontratistas realizando trabajos, un patrón cada vez común más en numerosos sectores. El artículo 17 del Convenio núm. 155 estipula lo siguiente:

## El ámbito de responsabilidad incompleto es uno de los principales escollos de los sistemas contemporáneos de SST.

«Siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio»<sup>17</sup>. En virtud del artículo 19 del mismo Convenio, deberán adoptarse disposiciones a nivel de empresa para garantizar que los trabajadores y sus representantes cooperen en el cumplimiento de las obligaciones de SST en el lugar de trabajo; en particular, se trata de disposiciones destinadas a facilitar información, a impartir una formación adecuada y a mantener consultas en el lugar de trabajo.

En principio, las obligaciones de cooperación deben garantizar que todas las empresas y trabajadores presentes en un lugar de trabajo participen activamente en la creación de un entorno laboral seguro y saludable. Lamentablemente, muchos sistemas siguen interpretando las obligaciones de cooperación en términos muy restrictivos. Así, limitan el ámbito de aplicación a los «empleadores» y «empleados», excluyendo a determinadas categorías de trabajadores que pueden estar presentes en el lugar de trabajo (como los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal y los trabajadores independientes). La cuestión del ámbito de responsabilidad incompleto es uno de los principales escollos de los sistemas contemporáneos de SST, y la pandemia de COVID-19 acentúa esas deficiencias.

En el Brasil, por ejemplo, la legislación en materia de SST suele estar vinculada a la relación de trabajo, al igual que las cotizaciones a la seguridad social. Además, la legislación estipula que los trabajadores regulares y ocasionales deben gozar de los mismos derechos<sup>18</sup> y que los trabajadores cedidos han de estar cubiertos por las disposiciones protectoras<sup>19</sup>. En cambio, las personas con un empleo no asalariado, como los trabajadores independientes, deben proporcionar su propio equipo de seguridad y contratar su propio seguro de accidentes<sup>20</sup>. Alrededor del 40 por ciento de la población ocupada es informal y trabaja al margen de la protección de los sistemas de SST y seguridad social<sup>21</sup>.

En los Estados Unidos, la legislación que regula la SST no ampara a algunos empleados, a saber, los empleados estatales y locales de los estados que carecen de su propia legislación en esa materia, de los cuales hay más de 20<sup>22</sup>. Muchos trabajadores clave están contratados por gobiernos estatales o locales y no disponen de protección en materia de SST, a menos que estén cubiertos por un convenio colectivo. Además, los trabajadores independientes, los estudiantes y los voluntarios no tienen cobertura alguna, y la situación de los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal es incierta<sup>23</sup>. Las pequeñas explotaciones agropecuarias están expresamente excluidas de los programas de inspección de SST, y apenas hay entidades facultadas para realizar inspecciones en las pequeñas empresas.

Otro motivo de preocupación es la discrepancia entre el alcance técnico de la legislación y su cobertura en la práctica. La informalidad significa precisamente que los trabajadores no están comprendidos en el ámbito de aplicación efectiva de la legislación. En Rwanda, por ejemplo, el ámbito de aplicación del capítulo sobre SST en la legislación laboral del país es amplio y abarca a los trabajadores independientes, a los pasantes y a los aprendices<sup>24</sup>. Sin embargo, tres cuartas partes de la población ocupada es informal y no está incluida en las estadísticas sobre SST<sup>25</sup>. Los trabajadores informales más vulnerables son en su mayoría estacionales, migrantes y analfabetos. Los datos de Rwanda también indican que el cumplimiento de la legislación en materia de SST varía mucho según los sectores, desde un alto grado de cumplimiento en el sector de servicios (el 76 por ciento) hasta un bajo grado de cumplimiento en la construcción (el 42 por ciento)<sup>26</sup>. La variación sectorial (a menudo combinada con la variación regional a nivel interno en cada país) es común en todas las jurisdicciones<sup>27</sup>.

Así pues, muchos trabajadores clave quedan fuera del ámbito de protección de la SST. El trabajo de conductores, limpiadores y personal de los servicios de protección suele estar mediatizado por complejas cadenas de subcontratación que diluyen las responsabilidades jurídicas de los usuarios finales. Por lo general, los trabajadores de los cuidados personales y los vendedores ambulantes son independientes y prestan servicio fuera de los lugares de trabajo industriales. Incluso en el caso de los trabajadores clave con empleos industriales tradicionales, los modos de organización y representación se vieron alterados por las medidas de confinamiento y otras restricciones de acceso a los lugares de trabajo. Además, muchos trabajadores, especialmente los que tienen contratos precarios, no se atreven a denunciar infracciones de seguridad por miedo a represalias. Así ocurre sobre todo en el caso de los trabajadores migrantes sin permiso de residencia o sujetos a pagar onerosas comisiones a las agencias de contratación<sup>28</sup>.

Otra limitación de muchos sistemas de SST en la práctica —según se puso de manifiesto durante la pandemia de COVID-19— es la tendencia a centrarse en la infraestructura física antes que en los riesgos psicosociales y la salud mental, a pesar de que esta última está contemplada en el Convenio núm. 155<sup>29</sup> y en el Convenio núm. 190 (que trata sobre la violencia y el acoso en el trabajo). Desde una perspectiva histórica, es comprensible que se hayan regulado con carácter prioritario los daños físicos, puesto que las minas, las obras de construcción y las instalaciones de la industria manufacturera presentaban peligros evidentes para el bienestar físico. No obstante, el aumento del estrés

mental en el trabajo y la alta incidencia de la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, especialmente en los sectores de la salud, la seguridad y el comercio al por menor, todos ellos de cara al público, son una preocupación acuciante en la actualidad. Según se observó en un estudio comparativo acerca de la legislación nacional de 132 países durante el periodo 2018-2019, dos tercios de ellos no incluían la evaluación y prevención de riesgos psicosociales en su legislación nacional sobre SST. Además, en muchos países, la violencia en el lugar de trabajo solo estaba prohibida si suponía una ofensa a las costumbres morales o religiosas<sup>30</sup>.

El interés por las infraestructuras físicas también ha tendido a eclipsar la respuesta a las enfermedades profesionales, aunque estas siguen recibiendo más atención que los riesgos psicosociales. A diferencia de los daños causados por una maquinaria peligrosa, que pueden ser inmediatos y dramáticos, las enfermedades profesionales suelen desarrollarse gradualmente, lo que dificulta el establecimiento de una relación causal entre la enfermedad y el lugar de trabajo, como ocurrió en la historia de la regulación del amianto<sup>31</sup>. No obstante, hace tiempo que los instrumentos de la OIT reconocen muchos tipos de enfermedades profesionales<sup>32</sup> y la obligación de los Estados nación de abordarlas<sup>33</sup>. La Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm. 194), actualizada por última vez en 2010, proporciona una base para realizar una clasificación sistemática de los peligros potenciales para la salud, incluidos los agentes biológicos y las enfermedades infecciosas. Evidentemente, la COVID-19 podría añadirse a la lista con carácter urgente. Sin embargo, la mayoría de los Estados Miembros aún no la han reconocido como enfermedad profesional, salvo en casos concretos o limitados a los profesionales de la salud<sup>34</sup>. Además, como ya se ha señalado, muchos sistemas aún no cuentan con normas adecuadas sobre las enfermedades de transmisión aérea.

## 3.2. Libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva

*En el pasado, cuando no había sindicatos, se despedía y contrataba a la gente a voluntad. Hoy, gracias a los sindicatos, al menos tenemos estabilidad en el empleo. Antes, [si cambiaba el subcontratista] no tenías nada que hacer. No había ningún lugar al que acudir, legalmente, para defenderte o presentar reclamaciones. Ahora los tiempos han cambiado [...] puedes seguir trabajando aquí aunque cambie el subcontratista.*

*Limpiador en un hospital, República de Corea*

La sindicación y la negociación colectiva fueron un recurso importante para los trabajadores durante la pandemia. Como se documentó en el capítulo 2, los trabajadores afiliados a sindicatos disponían de canales formales para manifestar sus preocupaciones a la dirección y negociar soluciones que mejoraran la seguridad del entorno laboral, entre otras cuestiones de interés. La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva son derechos habilitantes. A través de la negociación colectiva, los sindicatos y uno o varios empleadores (o una organización de empleadores) pueden expresar sus respectivas reivindicaciones, compartir información y concertar un convenio colectivo que regule las condiciones de trabajo y de empleo. Por ello, la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva son fundamentales para establecer las condiciones de trabajo, que a su vez influyen en la calidad general del empleo.

La libertad sindical y de asociación —el derecho de los trabajadores a afiliarse a sindicatos y de los empleadores a afiliarse a una organización— y la negociación colectiva —negociación voluntaria entre sindicatos y uno o varios empleadores (u organizaciones de empleadores)— son principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por lo tanto, todos los Estados Miembros, por el hecho de haberse adherido a la OIT, tienen la obligación de respetar, promover y cumplir universalmente esos principios, independientemente de que hayan ratificado o no los convenios correspondientes. La negociación colectiva, al crear un marco para las relaciones colectivas de trabajo, permite a las partes formular normas adecuadas a las circunstancias concretas y adaptar esas normas cuando las circunstancias cambian<sup>35</sup>. Además, la existencia y aplicación de un convenio colectivo mejora el cumplimiento de la reglamentación laboral, de manera que la sindicación es un importante apoyo para el cumplimiento normativo<sup>36</sup>.

En todo el mundo, aproximadamente uno de cada seis empleados está afiliado a un sindicato y, entre la población ocupada (que incluye a los trabajadores por cuenta propia), uno de cada nueve trabajadores se ha afiliado a un



sindicato. Esto representa aproximadamente 250 millones de trabajadores de los sectores público y privado. La sindicación de los trabajadores por cuenta propia, pese a su importancia para abordar las preocupaciones colectivas, sigue siendo baja, de solo el 2,2 por ciento<sup>37</sup>. Las tasas de sindicación varían enormemente de un país a otro, en parte como reflejo del sistema de relaciones laborales vigente y de la composición sectorial del país. Las tasas de sindicación van desde menos del 5 por ciento en Colombia, el Pakistán, el Perú, Tailandia y la República Bolivariana de Venezuela hasta más del 60 por ciento en Cuba, Dinamarca y Suecia, y llegan a alcanzar el 92 por ciento en Islandia.

Según datos de la OIT, las condiciones salariales y laborales de más de un tercio de los empleados en 98 países están reguladas por uno o más convenios colectivos (promedio ponderado)<sup>38</sup>. Sin embargo, existe una considerable variación entre países en lo que respecta a la tasa de cobertura de la negociación colectiva, que va desde más del 75 por ciento en muchos países europeos y el Uruguay, hasta menos del 25 por ciento en aproximadamente la mitad de los países sobre los que se dispone de datos. Esta variación está relacionada con el diseño del sistema de relaciones laborales. En concreto, depende de si la negociación se limita al ámbito de la empresa o si la negociación con varios empleadores abarca diversos sectores y ocupaciones; de si los trabajadores están incluidos en el ámbito de aplicación de los convenios colectivos con independencia de que pertenezcan al sindicato signatario o de que estén empleados en empresas no signatarias (mecanismo de extensión administrativa); y de si los funcionarios públicos tienen derecho a la negociación colectiva (prohibida en 17 países). En los países donde la negociación se limita al ámbito de la empresa, el promedio de trabajadores cubiertos por convenios colectivos es del 15,8 por ciento; cuando tiene lugar en entornos con varios empleadores, la tasa media de cobertura de los trabajadores es del 71,7 por ciento<sup>39</sup>.

Como mecanismo regulatorio, la negociación colectiva influye en varias dimensiones de las condiciones de trabajo, como la remuneración, la seguridad laboral y las modalidades contractuales, la jornada laboral y las políticas de licencias, el acceso a la formación, la protección social, la seguridad y la salud, entre otras cuestiones de interés para las partes negociadoras. La sindicación y la negociación colectiva suelen analizarse en relación con sus efectos sobre los ingresos (tema que se aborda en el capítulo 5). Sin embargo, un aspecto crítico de la negociación, a menudo olvidado, es la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, que fue una de las principales preocupaciones de los trabajadores clave durante la pandemia<sup>40</sup>. Los datos sobre la negociación entre los interlocutores sociales y el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo demuestran la importancia de la negociación colectiva para responder a los problemas derivados de la pandemia de COVID-19. Un análisis de la OIT sobre los convenios colectivos negociados durante la pandemia en los sectores de la salud, los servicios sociales, la enseñanza, el comercio de alimentos al por menor y el transporte puso de manifiesto que, en la mayoría de los casos, los convenios incluían pactos para garantizar el suministro adecuado de EPP y protocolos de uso, otras medidas de protección como barreras y transacciones sin dinero en efectivo, tiempo libre retribuido y remuneraciones adicionales (véase el recuadro 3.2)<sup>41</sup>. Además, las comisiones bipartitas de SST desempeñaron un papel fundamental en el diseño, la institución y el control del cumplimiento de los protocolos COVID-19. En algunos casos, los convenios colectivos ampliaron el mandato de las comisiones de SST ya constituidas dentro de sistemas preexistentes de gestión de la SST. En otros casos, las partes negociadoras constituyeron comisiones de crisis específicas para supervisar la aplicación de las medidas de seguridad y salud relacionadas con la COVID-19.

### Recuadro 3.2. Negociación colectiva de los trabajadores clave durante la pandemia

Durante la pandemia de COVID-19 se demostró que los convenios colectivos fueron una herramienta útil para abordar las preocupaciones de los trabajadores clave, al alcanzarse acuerdos en cinco grandes aspectos: la protección de la seguridad y la salud, el derecho a disfrutar de licencias retribuidas, la protección social, la organización del trabajo y la remuneración adicional<sup>1</sup>.

*Protección de la seguridad y la salud.* Los convenios colectivos de los trabajadores clave se centraron en reducir la exposición del personal al virus garantizando la seguridad y la salud y, en caso de contagio, apoyando a los trabajadores durante su recuperación con atención médica y licencias retribuidas. En varios sectores, el acceso a equipos de protección, negociado mediante convenios colectivos, contribuyó a reducir la exposición de los trabajadores al virus. Por ejemplo, en el sector de la salud de la República de Corea, un convenio colectivo garantizaba el acopio de EPP y su distribución al personal. También existían convenios similares que regulaban el acceso de los trabajadores a EPP en Austria, Chile, Colombia, Costa Rica, España, los Estados Unidos, Italia y Kenya. En otros sectores, como el comercio al por menor y el transporte, los convenios colectivos dispusieron la obligación de instalar barreras físicas que separaran a los trabajadores de los clientes. En Noruega, los convenios colectivos ayudaron a reducir la exposición de los trabajadores del transporte público mediante la introducción de sistemas de pago sin dinero en efectivo y el cierre de las puertas delanteras en los vehículos de transporte público. Del mismo modo, en Chile y Noruega se instalaron barreras físicas en las cajas registradoras para minimizar el contacto de los trabajadores del comercio al por menor con los clientes. Varios países también introdujeron nuevas medidas de protección en la industria cárnica. Así, la asociación irlandesa de la industria cárnica y los sindicatos acordaron un protocolo de seguridad para los trabajadores.

*Derecho a licencias retribuidas.* El tiempo libre retribuido, ya fuera preventivo o en caso de exposición o contagio, también fue objeto de algunos convenios colectivos de trabajadores clave durante la pandemia. En Chequia y Finlandia se concedió tiempo libre remunerado para que los trabajadores se vacunaran. En otros casos, el permiso estaba relacionado con la detección del virus. Por ejemplo, en Italia, un convenio colectivo garantizaba la realización frecuente de pruebas de COVID-19 a las personas expuestas regularmente al virus. En la Argentina y Sri Lanka, los convenios colectivos concedieron medidas extraordinarias de licencia por enfermedad a los trabajadores de la salud en caso de contagio, garantizándoles el acceso a la atención médica sin reducción salarial. También se concedieron licencias por enfermedad adicionales a los trabajadores clave del comercio al por menor en Australia y los Estados Unidos, y a los trabajadores de los cuidados personales en Irlanda y Escocia. En caso de exposición a la COVID-19 (pero no necesariamente de contagio) en el Reino Unido, algunos empleadores remuneraron los periodos de confinamiento de los trabajadores, mientras que otros extendieron las disposiciones legislativas sobre licencias por enfermedad a empleados que no tenían derecho a esa prestación antes de la pandemia. En Austria y Chile se concertaron convenios similares. También se acordó mediante convenio colectivo el pago íntegro de los salarios durante los periodos de cuarentena para algunos trabajadores de la salud en Australia, los Estados Unidos, Noruega y la República de Corea.

*Protección social.* En virtud de los convenios colectivos de varios países, se concedieron derechos y protecciones no salariales a los trabajadores del sector de la salud y se reconoció la COVID-19 como enfermedad profesional. En Filipinas y Sri Lanka se aprobó la asistencia hospitalaria gratuita para los trabajadores que contrajeran la COVID-19. También se estableció la gratuidad del transporte para el personal de la salud en Filipinas. En 2020, se incluyó a las enfermeras como beneficiarias del seguro de salud y de accidentes laborales en Kenya. En Finlandia, Italia y la República de Corea se introdujeron cláusulas relativas al apoyo psicosocial, como la terapia de salud mental y otras formas de apoyo.

*Organización del trabajo.* Los cambios en la organización del trabajo, introducidos mediante convenios colectivos en varios países, tenían como objetivo proteger a los trabajadores vulnerables y responder rápidamente a la evolución de las circunstancias. En virtud de un convenio del sector del comercio al por menor de Austria, por ejemplo, se garantizó que a los trabajadores en situación de riesgo, como las mujeres embarazadas, se les pudieran reasignar tareas que no requirieran contacto con los clientes; alternativamente, podían quedar exentos del trabajo percibiendo el salario íntegro. Del mismo modo, en Colombia, durante la etapa más crítica de la pandemia, un convenio colectivo concertado entre 320 plantaciones bananeras dispuso que los trabajadores especialmente vulnerables al contagio, como los mayores de 65 años y las mujeres con embarazos de alto riesgo o personas con dolencias preexistentes,

**Recuadro 3.2. (continuación)**

disfrutarían de licencias remuneradas sin trabajar<sup>2</sup>. Por otro lado, en el sector de la salud en Irlanda y Noruega, los convenios colectivos permitieron reducir las restricciones del trabajo en horas extraordinarias y flexibilizaron la normativa que regulaba la redistribución y reprogramación de los trabajadores, a fin de fortalecer la resiliencia de los servicios de salud.

Estas medidas se promulgaron con carácter temporal a fin de revocarlas en cuanto remitiera la pandemia<sup>3</sup>.

*Remuneración adicional.* En muchos países se promulgó la concesión de pagos únicos adicionales, bonificaciones o indemnizaciones por peligrosidad a trabajadores clave en virtud de convenios colectivos en los sectores de la salud, el transporte, la alimentación, el comercio al por menor y el cuidado de personas mayores; Coles<sup>4</sup> en Australia, Kaufland<sup>5</sup> en Rumania y ShopRite<sup>6</sup> en Sudáfrica son tres de las empresas que concedieron ese tipo de prestaciones. En algunos casos, mediante los convenios colectivos se aumentó la remuneración de los trabajadores clave durante varios periodos. Por ejemplo, en Alemania<sup>7</sup> y Suecia<sup>8</sup> se concedieron aumentos salariales durante dos años y primas para los profesionales de la enfermería mediante convenios colectivos. Tras una huelga nacional de trabajadores de la salud en Kenia en diciembre de 2020, varios convenios colectivos de ámbito nacional reconocieron el derecho de los trabajadores al cobro de atrasos salariales, garantizaron el suministro de EPP y dispusieron que se abonarían los gastos médicos de los trabajadores que hubieran contraído la COVID-19<sup>9</sup>. En otros países, especialmente en sectores financiados con fondos públicos, como la salud o la seguridad, el deterioro de las finanzas públicas impidió conceder remuneraciones adicionales a los trabajadores clave. Por ejemplo, en Croacia se aplazaron los aumentos salariales prenegociados para los trabajadores del sector público<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Salvo si se indica otra fuente, los ejemplos citados figuran en OIT, 2022g.

<sup>2</sup> OIT, 2020b.

<sup>3</sup> Seip, 2020; OIT, 2022g.

<sup>4</sup> Ranosa, 2020.

<sup>5</sup> Marica, 2020.

<sup>6</sup> *Times Live*, 2020.

<sup>7</sup> European Public Service Union, 2021.

<sup>8</sup> European Public Service Union, 2021.

<sup>9</sup> Rubery *et al.*, 2021.

<sup>10</sup> OIT, 2022g.

**Fuente:** OIT, 2022g.

Sin embargo, a pesar de los resultados positivos, muchos trabajadores —incluidos muchos trabajadores clave— no están afiliados a ningún sindicato ni cubiertos por ningún convenio colectivo. En el gráfico 3.4 se aportan datos sobre la afiliación sindical de los empleados clave y no clave en 19 países y territorios. El gráfico 3.5 se centra en las tasas de sindicación de los mismos países o territorios por grupo de ocupaciones clave. De la combinación de todos esos datos se extrae una conclusión fundamental: las tasas de sindicación varían notablemente entre empleados clave y no clave, de un país a otro y en el seno de un mismo país o territorio. La gama de variación entre países o territorios comprende desde un valor casi nulo en El Salvador, para los empleados clave y no clave, hasta alrededor del 42 y el 55 por ciento, respectivamente, en Ucrania.

A nivel interno en cada país o territorio, se observan grandes diferencias en las tasas de sindicación entre los empleados clave y no clave. Así, las tasas de sindicación de los empleados no clave son, en conjunto, más altas que las de los empleados clave en la mayoría de los países; en 5 de los 19 países y territorios (Estado Plurinacional de Bolivia, Estados Unidos, Eswatini, Reino Unido, territorio palestino ocupado) la tasa de sindicación de los trabajadores clave es más alta. Esto se debe, en parte, a que las tasas de sindicación son más elevadas en el sector público y en las ocupaciones de la atención de la salud y la seguridad (incluidos los policías). En el Reino Unido, por ejemplo, el 47 por ciento de los empleados de la salud están afiliados a un sindicato, mientras que en las otras siete categorías de ocupaciones la tasa es inferior al 25 por ciento. Del mismo modo, en los Estados Unidos, los empleados clave de la seguridad, especialmente policías y bomberos, están comparativamente más sindicados (el 37 por ciento) que el resto de los trabajadores clave asalariados (el 11 por ciento).

El gráfico 3.5 pone aún más de relieve las marcadas diferencias en las tasas de sindicación entre ocupaciones clave. Los empleados de la salud presentan la tasa de sindicación más elevada, del 35,8 por ciento en promedio, seguidos de los trabajadores técnicos y administrativos y del personal de seguridad, ambos con una tasa promedio aproximada

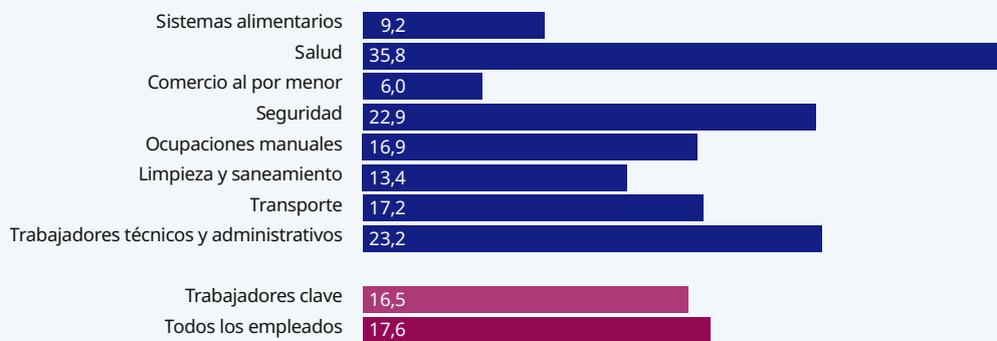
► **Gráfico 3.4. Proporción de empleados clave y otros empleados que están afiliados a un sindicato (en porcentaje)**



**Nota:** Los cálculos se basan en encuestas de población activa que permiten identificar a los trabajadores clave y aportan datos de afiliación sindical. En la mayoría de estos países y territorios, la negociación colectiva es de ámbito empresarial; en unos pocos (Kenya, Togo, Uganda) es mixta, con alguna negociación sectorial junto a la negociación en el ámbito de la empresa.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 3.5. Afiliación sindical de los empleados clave por grupo profesional (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

del 23 por ciento. En cambio, las tasas de sindicación en los sectores de la limpieza y saneamiento, los sistemas alimentarios y el comercio al por menor son inferiores al promedio. Apenas el 6 por ciento de los empleados clave en el comercio al por menor y el 9 por ciento del personal de los sistemas alimentarios pertenecen a un sindicato, cifra significativamente inferior al promedio correspondiente al conjunto de los empleados (el 17,6 por ciento).

Las bajas tasas de sindicación en los sistemas alimentarios y el comercio al por menor son, en cierto modo, previsibles por los numerosos impedimentos que coartan la organización de estos trabajadores. En algunos países se sigue excluyendo a los trabajadores agropecuarios de la legislación laboral general, de manera que se les deniega el derecho de asociación<sup>42</sup>. Además del alto grado de empleo independiente, muchos trabajadores de la agricultura están ocupados de manera informal, a menudo con contratos ocasionales, lo que dificulta la sindicación en la práctica: esto se explica por la itinerancia de los trabajadores y por la falta de seguridad laboral, que les hace temer posibles represalias por sindicarse<sup>43</sup>. En el caso de los migrantes internacionales empleados como trabajadores agrícolas a través de programas de migración temporal, el problema se agrava, ya que su residencia temporal en el país de acogida está vinculada a su contrato de trabajo<sup>44</sup>.

A diferencia de los trabajadores agropecuarios, en el caso de los trabajadores del comercio al por menor no se prohíbe legalmente la sindicación y negociación colectiva, aunque existen algunas limitaciones, sobre todo en los países que solo les permiten entablar una negociación colectiva de ámbito empresarial. Con el crecimiento de las cadenas, incluidas algunas grandes superficies, en los países de ingresos altos se ha producido una consolidación de los establecimientos comerciales al por menor en el marco de la negociación colectiva empresarial. En otros países, por el contrario, cada establecimiento tiene que llevar a cabo una campaña y unas elecciones sindicales por separado y, si el resultado es fructífero, el convenio colectivo solo puede aplicarse al establecimiento en cuestión. Teniendo en cuenta el alto grado de rotación laboral en el comercio al por menor y el uso extensivo de la contratación a tiempo parcial y temporal, es difícil que los trabajadores del sector promuevan las interacciones necesarias con sus compañeros de trabajo o representantes sindicales para impulsar con éxito una campaña de organización<sup>45</sup>. Estas limitaciones se reflejan en la tasa de sindicación de los trabajadores clave del comercio al por menor, que ascendió tan solo al 3,8 por ciento en los Estados Unidos en 2019. En los países de ingresos bajos, buena parte del trabajo en el comercio al por menor es informal y se realiza en microempresas o pequeñas empresas, lo que dificulta la sindicación. Algunos países<sup>46</sup> también han aplicado un umbral mínimo a la proporción de empleados sindicados necesaria para ser reconocido como agente exclusivo de negociación.

Los datos sobre la negociación colectiva durante la pandemia sugieren que el recurso a la negociación colectiva dependía, en muchos casos, de la importancia que este mecanismo hubiera tenido en un país, sector o empresa antes de la COVID-19. La negociación colectiva, bien aprovechada, podía responder con éxito y mejorar las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores clave durante la pandemia.

### 3.3. Modalidades contractuales

*Solo soy un médico con contrato temporal. El hecho de que sigamos con este tipo de contrato, de que podamos quedarnos sin trabajo cuando acabe la pandemia, no es algo muy positivo cuando entras a trabajar y ves este horrible panorama a diario.*

*Médico, Malasia*

Una modalidad contractual a tiempo parcial, temporal o multipartita (a través de una agencia de empleo privada o intermediario laboral) puede tener consecuencias importantes en cuanto a las prestaciones salariales y no pecuniarias que percibe una persona y, por lo tanto, en cuanto al grado de protección laboral de que disfruta. Los trabajadores tienen mayores probabilidades de ocupar puestos con modalidades contractuales temporales, a tiempo parcial o multipartitas, independientemente de que trabajen para el sector privado o el público. Los trabajadores migrantes, en concreto, suelen trabajar con contratos temporales, especialmente cuando son seleccionados a través de programas de migración laboral temporal que, por definición, tienen una duración limitada. En principio, no tiene por qué haber una diferencia en la protección laboral entre los trabajadores con modalidades contractuales atípicas y los que están empleados con contratos típicos, especialmente si la regulación exige igualdad de trato. Sin embargo, en la práctica, las modalidades contractuales atípicas se asocian con penalizaciones salariales, menor cobertura de protección social, tasas de sindicación más bajas, menor acceso a la formación, mayores riesgos para la seguridad y la salud, e inseguridad laboral<sup>47</sup>. Además, en algunos estudios se ha observado una relación entre el empleo atípico y peores resultados en el ámbito de la salud<sup>48</sup>, incluido un riesgo elevado de contagio de COVID-19<sup>49</sup>.

#### Empleo a tiempo parcial

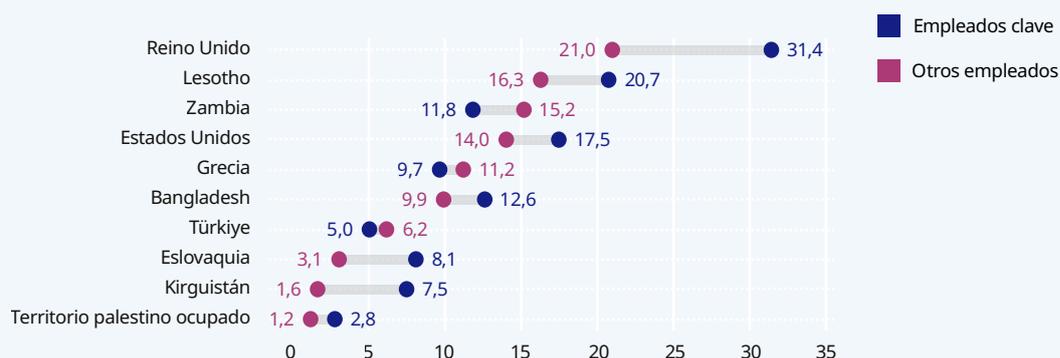
El empleo a tiempo parcial puede ser útil para conciliar el trabajo y la vida privada, facilitando así la participación laboral de personas que de otro modo no trabajarían. Como las mujeres asumen la mayor parte de las tareas de cuidados no remunerados, el empleo a tiempo parcial reduce las desigualdades de género<sup>50</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, la carga de las responsabilidades de cuidados se agravó como consecuencia del cierre de escuelas y guarderías, aumentando así para muchos el número de horas dedicadas a las responsabilidades familiares. Sin embargo, en algunos casos el empleo a tiempo parcial no proporciona asistencia sanitaria, licencias por enfermedad ni

otros derechos y prestaciones. Por lo tanto, las ventajas del trabajo a tiempo parcial no se materializan a menos que exista igualdad de trato entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo (véase la sección 4.2)<sup>51</sup>.

En el gráfico 3.6 se muestra la proporción de empleados clave a tiempo parcial en los países y territorios que disponen de datos sobre la situación a tiempo parcial declarada por los propios trabajadores (en lugar de las horas de trabajo declaradas, variable que a veces sirve como indicador indirecto). En todos los países y territorios, excepto Grecia, Türkiye y Zambia, el empleo a tiempo parcial es más prevalente entre los empleados clave que entre los no clave. En Kirguistán, casi el 8 por ciento de los empleados clave trabajan a tiempo parcial, situación en la que solo se encuentran menos del 2 por ciento de los empleados no clave. En países como Lesotho y el Reino Unido, donde el trabajo a tiempo parcial es más común, los empleados clave están sobrerrepresentados en esta modalidad contractual. En el Reino Unido, uno de cada tres asalariados clave trabaja a tiempo parcial y, en Lesotho, lo hace uno de cada cinco. Como ocurre con el trabajo a tiempo parcial en general, hay una mayor representación de mujeres que de hombres. En promedio, casi el 12 por ciento de las mujeres trabajan a tiempo parcial en sectores y ocupaciones clave, si bien la proporción alcanza el 34 por ciento en el Reino Unido y supera el 19 por ciento en los Estados Unidos. Dada la sobrerrepresentación de las mujeres en el empleo a tiempo parcial, el marco jurídico tiene importantes consecuencias para la igualdad de género. La falta de igualdad de trato significó que, durante la pandemia de COVID-19, los empleados clave a tiempo parcial, en su mayoría mujeres, no solo se vieron afectados por mayores responsabilidades de cuidados, sino que se volvieron más vulnerables en ausencia de protecciones como la licencia remunerada por enfermedad.

Desde la perspectiva de los empleadores de diversos sectores, como los sistemas alimentarios, el comercio al por menor y la limpieza y el saneamiento, existen varias razones para ofrecer empleo a tiempo parcial. En el comercio al por menor, los sistemas de gestión de existencias «justo a tiempo» y los horarios de apertura prolongados alientan a los empleadores a contratar trabajadores a tiempo parcial para cubrir diferentes turnos y reducir el exceso de personal en épocas de baja demanda<sup>52</sup>. Además, en el caso de algunas tareas repetitivas habituales en el comercio al por menor y la limpieza, se ha demostrado que los trabajadores a tiempo parcial presentan tasas de productividad más elevadas<sup>53</sup>. Por último, en algunos casos, los empleadores podrían encontrar lagunas en el sistema regulatorio para eludir las disposiciones legislativas o las normas dimanantes de la negociación colectiva en materia de remuneración, prestaciones complementarias y seguridad social mediante el recurso al empleo a tiempo parcial<sup>54</sup>.

► **Gráfico 3.6. Empleo a tiempo parcial entre los empleados clave y los demás empleados (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

## Empleo temporal

Al igual que el empleo a tiempo parcial, el empleo temporal puede llegar a ser una fuente de inseguridad y desventaja en el mercado de trabajo si el ordenamiento jurídico no lo impide. El empleo temporal, que implica la contratación de trabajadores por un periodo específico, comprende los contratos de duración determinada o basados en proyectos o tareas, así como el trabajo ocasional o estacional, incluido el de los jornaleros<sup>55</sup>. Muchos países consagran jurídicamente el principio de igualdad de trato entre las distintas formas de empleo. Por el contrario, en los países sin igualdad de trato, los trabajadores temporales tienen mayores probabilidades de carecer de prestaciones sociales y de ingresos que los protejan contra los riesgos de la COVID-19, incluida la licencia remunerada por enfermedad.

A pesar de que el empleo temporal se ha convertido en una modalidad común tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados<sup>56</sup>, su incidencia varía mucho entre regiones y dentro de una misma región. En el Reino Unido y la República Dominicana, la proporción de contratos temporales es baja (del 5,4 y del 2,3 por ciento, respectivamente), mientras que alcanza el 77 por ciento en Pakistán y el 87 por ciento en Nepal. Globalmente, en el conjunto de los países sobre los que se dispone de datos, la contratación temporal de trabajadores clave está muy extendida, y uno de cada tres empleados en actividades económicas clave tiene un contrato no permanente (véase el gráfico 3.7). La proporción de empleo temporal es mayor para los empleados clave en los países de ingresos medianos bajos, donde asciende al 48 por ciento, aunque en esos mismos países es también frecuente la contratación temporal de empleados no clave. En los países de ingresos altos y medianos altos, los empleados clave y los no clave presentan tasas similares de contratación temporal. Por categoría de ocupación, la menor incidencia de contratación temporal corresponde a los empleados clave del sector de la salud (el 16 por ciento), mientras que la mayor se da en los empleados clave del sector alimentario (el 46 por ciento), un resultado esperable dada la naturaleza estacional del trabajo. Muchos países de ingresos altos, que dependen de la mano de obra migrante para realizar labores agrícolas, a menudo emplean a trabajadores a través de programas de migración laboral temporal (véase el recuadro 3.3).

▶ **Gráfico 3.7. Empleo temporal entre los empleados clave y los demás empleados (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

### Recuadro 3.3. Migración laboral temporal: relaciones contractuales y escollos para la protección

Los programas de migración laboral temporal tienen como objetivo atraer a ciertos grupos de población migrante por un periodo de tiempo determinado, en algunos casos para realizar trabajos en sectores específicos (por ejemplo, en la agricultura). Algunos ejemplos clásicos son el programa canadiense de trabajadores agrícolas estacionales, el programa neozelandés de empleadores estacionales reconocidos y el programa australiano de movilidad de trabajadores estacionales del Pacífico. Los debates académicos y de políticas carecen de una definición común del concepto «migración laboral temporal» y las prácticas jurídicas crean una multiplicidad de situaciones, a menudo temporales, que determinan no solo el derecho a entrar en un territorio, sino también la naturaleza de la modalidad de empleo. Sin embargo, pese a la aplicación y extensión de los programas de migración laboral temporal, la demanda de trabajo en algunos sectores es permanente, como se puso de manifiesto en la pandemia de COVID-19.

Los trabajadores migrantes internacionales están sujetos a dos esferas de reglamentación que repercuten en la protección laboral. La primera esfera se refiere a las políticas de admisión a través de la normativa (in)migratoria, que determina la duración de la estancia y las características del contrato de trabajo y las

**Recuadro 3.3. (continuación)**

condiciones laborales<sup>1</sup>. La segunda esfera es la legislación laboral del país de acogida, que determina las protecciones laborales en general y en un sector determinado. Los déficits de protección de los trabajadores migrantes surgen como resultado de una disonancia entre esas dos esferas, principalmente porque muchos países restringen la cobertura de la protección laboral en el caso de los trabajadores migrantes.

Cuando se tiene en cuenta la condición migratoria junto con la situación de residencia en los análisis sobre las «relaciones contractuales temporales», se observa la coexistencia de situaciones jurídicas muy diversas. Por ejemplo, los trabajadores migrantes pueden ser migrantes de larga duración con contratos temporales (con permisos de residencia a veces válidos en zonas de movilidad más amplia, como la UE) o trabajadores migrantes temporales sujetos a programas temporales. Estas distinciones no son triviales. Durante la pandemia, el tipo de relaciones contractuales condicionó el acceso a la protección social y a otras ayudas gubernamentales destinadas a mitigar las dificultades financieras impuestas por la pandemia.

<sup>1</sup> En la bibliografía se distingue entre el «control migratorio», que regula la entrada y la duración de la estancia, y «política migratoria», que también se ocupa de la integración de los migrantes en las sociedades de acogida.

**Fuente:** OIT, 2022f.

## Modalidades de empleo multipartitas

Cuando los trabajadores no están directamente empleados por la organización a la que prestan sus servicios, su modalidad contractual se considera multipartita o triangular. Las dos formas más comunes de modalidades multipartitas son el trabajo temporal a través de agencia y el trabajo subcontratado. En el trabajo temporal a través de agencia, una entidad —la empresa de trabajo temporal o agencia de empleo— contrata a los trabajadores con el fin de cederlos o asignarlos para que realicen su trabajo en una empresa usuaria (bajo la supervisión de esta), normalmente con un contrato temporal. El trabajo subcontratado, o externalizado, difiere del trabajo temporal a través de agencia en que los subcontratistas no se limitan a proveer de trabajadores a un tercero, sino que ejecutan un trabajo de suministro de bienes o prestación de servicios y, por lo tanto, son responsables de la supervisión del trabajo. En algunas jurisdicciones los ordenamientos jurídicos delimitan claramente los dos tipos, mientras que en otras las diferencias pueden ser difusas<sup>57</sup>.

Así como la limpieza y la seguridad suelen subcontratarse, la demanda de trabajo en otras ocupaciones clave se cubre habitualmente con trabajadores cedidos, sobre todo en los almacenes, pero también cada vez más en la salud. Los trabajadores cedidos muy calificados, como los profesionales de la salud, pueden obtener una prima por sus servicios cuando se contratan a través de una agencia. Sin embargo, los estudios existentes<sup>58</sup> indican que los trabajadores cedidos y subcontratados en otras ocupaciones tienen perspectivas profesionales más limitadas, con menores prestaciones<sup>59</sup>, y sufren penalizaciones salariales<sup>60</sup>. Además, al no estar empleados por la empresa usuaria, tienen menos posibilidades de hacer oír su voz en el lugar de trabajo y no están cubiertos por los convenios colectivos de la empresa usuaria.

El trabajo con contrato multipartito, a menudo temporal, planteó problemas específicos durante la pandemia. En los estudios casuísticos de distintos países se documentó la preocupación de los trabajadores por la falta de derecho a una licencia retribuida, por la ausencia de protección social en caso de enfermedad y por la reducida capacidad de manifestar quejas a la dirección de la empresa usuaria. Por ejemplo, los guardias de seguridad subcontratados en Filipinas señalaron que no tenían seguridad laboral, seguridad de ingresos mínimos ni derecho a vacaciones retribuidas, por lo que les preocupaban las consecuencias de la estrecha interacción con el público cuando realizaban controles de temperatura<sup>61</sup>. Del mismo modo, los trabajadores temporales de reparto a domicilio de los sectores público y privado en la República de Corea manifestaron que no estaban cubiertos por el seguro de accidentes laborales<sup>62</sup>. En la India, los profesionales de la enfermería empleados a través de agencias no consideraban que pudieran expresar sus reivindicaciones con la misma firmeza que sus compañeros empleados con modalidades permanentes y bilaterales<sup>63</sup>.

## 3.4. Horas

*Nuestra semana de trabajo obligatoria normal es de 40 horas, pero solemos trabajar 56 horas más o menos.*

*Enfermera, Türkiye*

La jornada laboral está estrechamente relacionada con la calidad del empleo. La insuficiencia y el exceso de horas de trabajo, así como su distribución irregular, generan diversos problemas. Las personas que trabajan menos horas de las que desearían están expuestas al riesgo de no percibir suficientes ingresos, sobre todo en ocupaciones en que los salarios por hora son bajos. En el extremo opuesto del espectro, las jornadas excesivamente largas tienen efectos nocivos en la seguridad y la salud de los trabajadores, así como en su capacidad para conciliar la vida laboral y personal. En todo el mundo, trabajar demasiadas horas se asocia a una mayor probabilidad de padecer enfermedades coronarias y accidentes cerebrovasculares, debido al estrés y a las respuestas biológicas y conductuales a dicho estrés<sup>64</sup>. Por último, los horarios de trabajo irregulares e imprevisibles —especialmente cuando no se deciden de común acuerdo entre trabajadores y empleadores— provocan importantes conflictos entre el trabajo y la vida privada y son causa de inseguridad de ingresos. Esto también repercute en la seguridad y la salud, al causar estrés psicológico que afecta a la calidad del sueño y al bienestar general, entre otras consecuencias<sup>65</sup>. Los horarios de trabajo irregulares e imprevisibles también pueden reducir la interacción entre los trabajadores y los sindicatos, lo que dificulta la organización y la representación colectiva de los intereses de los trabajadores.

Aunque la definición exacta de la semana laboral típica varía de un país a otro, una duración inferior a 20 horas generalmente se considera corta<sup>66</sup> y una duración superior a 48 horas se considera excesivamente larga<sup>67</sup>. A partir de la década de 1950, el promedio de horas de trabajo disminuyó en muchos países industrializados<sup>68</sup>, pero esta tendencia se invirtió en la década de 2000. En un estudio mundial que abarca 194 países se observó que la exposición a horarios de trabajo excesivamente largos —en este caso, definidos como 55 horas semanales o más— aumentó casi un 10 por ciento entre 2000 y 2016, hasta alcanzar un nivel del 8,9 por ciento<sup>69</sup>. Al mismo tiempo, una parte significativa de la población ocupada mundial está subocupada, es decir, trabaja menos horas de las que desearía. Por otra parte, con el auge de la economía de plataformas se han extendido otras formas de ordenación del tiempo de trabajo, como el trabajo a pedido, el teletrabajo y los contratos de cero horas, lo que agrava la irregularidad de los horarios<sup>70</sup>.

La pandemia de COVID-19 alteró profundamente las tendencias del tiempo de trabajo a escala mundial. Debido a las medidas de confinamiento, muchos trabajadores se vieron obligados a reducir su jornada laboral, incluso cuando conservaron el empleo, y tuvieron que hacer frente a dificultades económicas, especialmente en contextos con precarios sistemas de protección social<sup>71</sup>. En cambio, para muchos trabajadores clave, aumentó la carga de trabajo y la jornada laboral se amplió. Este fue el caso de los trabajadores de la salud, ante la necesidad de responder a las crecientes presiones a que estaba sometido el sistema sanitario, y de los trabajadores de almacén, que soportaron un fuerte aumento de la demanda en el comercio electrónico (véase la sección 4.5).

En consonancia con esta situación, un tema recurrente en muchas de las entrevistas expuestas con detalle en el capítulo 2 es la prolongación de las jornadas de los trabajadores clave, en general y específicamente durante la pandemia. Esta circunstancia limitaba el tiempo dedicado a la familia y los amigos, a actividades de ocio y, en ocasiones, incluso a las pausas para comer durante la jornada laboral. En algunos casos, los encuestados señalaron que habían llegado a sentir un profundo agotamiento. Los trabajadores clave que, según su propio testimonio, soportaron largas jornadas de trabajo pertenecían a muy diversos países y ocupaciones. Entre ellos había cajeros en la Argentina, trabajadores agropecuarios en el Canadá, guardias de protección en la India, enfermeros en Kenya, taxistas en Malasia, pediatras en el Perú, limpiadores en la República de Corea y pequeños empresarios en Türkiye.

Los horarios de trabajo imprevisibles fueron otro tema recurrente en las entrevistas. Una enfermera de Kenya, por ejemplo, recordó que, en circunstancias de falta de personal en su hospital, las enfermeras «trabajan a tiempo completo hasta el domingo [...] durante el día [...] casi 11 horas y por la noche siempre se despiertan para atender a los pacientes. [...] trabajan todo el tiempo mientras haya pacientes». Los horarios son especialmente imprevisibles para los trabajadores clave (y otros trabajadores) con modalidades de trabajo de cero horas, en las cuales las horas de trabajo no se determinan formalmente en un contrato. En el Reino Unido, más de la mitad de los trabajadores de los cuidados personales a domicilio tienen contratos de cero horas, una práctica que se asocia a un importante

déficit de financiación en este sector<sup>72</sup>. Los horarios de trabajo imprevisibles se suman así a otras inseguridades del mercado laboral que afectan a muchos trabajadores de la salud (véase la sección 4.2)<sup>73</sup>. El comercio al por menor, como se analiza en la sección 4.3, es otro sector con horarios irregulares generalizados.

**Llego a las 5 de la mañana y monto el puesto. Estoy aquí hasta las 10 de la noche.**

*Vendedor ambulante, India*

Los datos cuantitativos transnacionales sobre las jornadas de trabajo cortas o excesivamente largas muestran que los trabajadores clave tienen ligeramente más probabilidades que los no clave de verse afectados por cualquiera de los dos fenómenos (gráfico 3.8). A escala mundial, el 10,6 por ciento de los trabajadores clave trabajan menos de 20 horas semanales, frente al 8,0 por ciento de los trabajadores no clave. Esta diferencia es mayor en los países de ingresos medianos bajos, donde el 12,2 por ciento de todos los trabajadores clave tienen una semana laboral inferior a ese umbral. La proporción es aproximadamente 4 puntos porcentuales inferior en el caso de los trabajadores no clave. Por lo general, el porcentaje de personas que trabajan menos de 20 horas semanales aumenta a medida que disminuye el nivel de ingresos de los países<sup>74</sup>. Esto indica que esos trabajadores y sus familias perciben unos ingresos mensuales comparativamente bajos. El problema afecta de manera desproporcionada a los trabajadores clave, que también suelen percibir una remuneración por hora más baja, lo que, en algunos casos, les impide disfrutar de un nivel de vida decente.

En el extremo opuesto está el problema de las horas de trabajo excesivas. En el mundo, el 25,3 por ciento de los trabajadores clave y el 23,3 por ciento de los no clave tienen semanas laborales de más de 48 horas. De nuevo, la proporción tiende a aumentar a medida que disminuye el nivel de ingresos del país, lo que sugiere que muchos trabajadores compensan el empleo de baja productividad —y, por lo tanto, la baja remuneración por hora— aumentando el número de horas de trabajo. La diferencia entre los trabajadores clave y los no clave a este respecto es insignificante en los países de ingresos altos. En cambio, en los países de ingresos medianos, los trabajadores clave trabajan un número de horas excesivo con más frecuencia que los no clave, mientras que en los países de ingresos bajos ocurre lo contrario. Por último, los trabajadores clave de algunas ocupaciones se ven especialmente afectados por las jornadas de trabajo prolongadas. A nivel mundial, el 33,7 por ciento de los trabajadores clave del comercio al por menor trabajan más de 48 horas semanales y, en el caso de los trabajadores clave de los sectores de la seguridad y el transporte, las proporciones son aún más elevadas (del 35,4 y el 41,9 por ciento, respectivamente).

El hecho de que muchos trabajadores clave trabajen más de 48 horas semanales se suma a las demás inseguridades descritas en este capítulo. Como ya se ha señalado, algunas personas necesitan trabajar muchas horas para compensar en parte los bajos niveles retributivos. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, el salario por hora de los empleados clave es un 31 por ciento inferior al de los empleados no clave. Los asalariados clave trabajan en promedio dos horas más a la semana, lo que se traduce en una menor diferencia de ingresos mensuales, que pasa a ser del 24 por ciento. En la República Dominicana, los asalariados clave trabajan casi tres horas más que los demás empleados y

**Gráfico 3.8. Incidencia de los horarios de trabajo cortos y excesivamente largos entre los trabajadores clave frente a los trabajadores no clave, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Nota:** Los horarios de trabajo cortos se definen como menos de 20 horas semanales, y los de más de 48 horas semanales se consideran excesivamente largos.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

perciben una remuneración mensual y por hora inferior en un 20 y un 25 por ciento, respectivamente, a la de los empleados no clave.

Además de la baja remuneración por hora, otro factor que determina la duración de la jornada de los trabajadores clave es su situación laboral por cuenta propia o ajena. En promedio, los asalariados clave trabajan 44,8 horas semanales, esto es, unas seis horas más que los trabajadores independientes. La diferencia se amplía en los países de ingresos bajos, donde la semana laboral media es de 49,6 horas para los empleados clave y de 39,9 horas para los trabajadores clave independientes<sup>75</sup>. En efecto, una amplia proporción de los empleados clave (el 46,2 por ciento) trabajan demasiadas horas; en cambio, es poco probable que trabajen pocas horas (solo es el caso del 8,9 por ciento). Las proporciones correspondientes a los trabajadores clave independientes son del 29,9 por ciento (horas excesivas) y del 16,6 por ciento (pocas horas) en los países de ingresos bajos (véase el gráfico 3.9). Estas cifras son, en parte, un reflejo de las diferencias en la distribución ocupacional entre trabajadores por cuenta propia y ajena. En los países de ingresos bajos, los trabajadores independientes están sobrerrepresentados en el grupo profesional de los sistemas alimentarios. Las ocupaciones de este grupo tienen un promedio de horas de trabajo comparativamente bajo y una elevada proporción de trabajadores clave con un horario de trabajo corto (el 16,3 por ciento en los países de ingresos bajos); es decir, existe un problema de subutilización de la fuerza de trabajo<sup>76</sup>.

En cambio, en los países de ingresos altos, las personas con una ocupación clave por cuenta propia y ajena trabajan, por término medio, el mismo número de horas semanales. Los límites inferiores estipulados en la regulación del tiempo de trabajo en los países desarrollados determinan estas tendencias. La legislación nacional tiende a limitar las horas de trabajo semanales de los empleados en muchos países de ingresos altos, mientras que eso ocurre con menor frecuencia en los países de ingresos bajos y medianos, en parte debido a que los umbrales máximos legales son más elevados, pero también a la falta de cumplimiento de esos límites<sup>77</sup>. Por su parte, los trabajadores independientes no están sujetos a la regulación del tiempo de trabajo. En consecuencia, es más común que trabajen más de 48 horas semanales en los países de ingresos altos (el 28,7 frente al 10,0 por ciento de los asalariados), y que trabajen menos de 20 horas (el 16,1 frente al 6,2 por ciento de los asalariados; véase el gráfico 3.9).

▶ **Gráfico 3.9. Incidencia de los horarios de trabajo cortos y excesivamente largos entre los trabajadores clave por cuenta propia frente a los trabajadores clave por cuenta ajena, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**

	Trabajadores clave <20 horas	Trabajadores no clave <20 horas	Trabajadores clave >48 horas	Trabajadores no clave >48 horas
Promedio	16,6	5,5	29,1	27,5
Ingresos bajos	16,6	8,8	29,9	46,2
Ingresos medianos bajos	16,0	5,8	30,0	36,4
Ingresos medianos altos	17,8	3,2	28,0	22,4
Ingresos altos	16,1	6,2	28,7	10,0

**Nota:** Los horarios de trabajo cortos se definen como menos de 20 horas semanales, y los de más de 48 horas semanales se consideran excesivamente largos. Téngase en cuenta que este gráfico no es directamente comparable con el gráfico 3.7, en el que se utilizan ponderaciones a nivel de país y luego se presentan promedios no ponderados entre países.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos y en los microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

## 3.5. Remuneración

Los ingresos constituyen uno de los principales componentes de las condiciones de trabajo y determinan de manera importante el nivel de vida de los trabajadores y sus familias. Pese a que el trabajo clave es indispensable para mantener en funcionamiento los servicios necesarios en periodos de crisis, suele estar infravalorado, como se ha explicado en las secciones anteriores. Esa infravaloración tiende a reflejarse también en los ingresos de los trabajadores. A continuación, se ofrece información sobre la remuneración de los empleados clave.

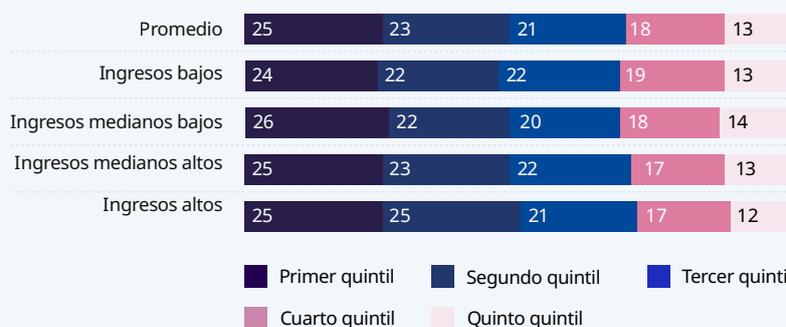
La limitación del análisis al empleo remunerado (es decir, a los asalariados) obedece a consideraciones relativas a los datos. Las encuestas de población activa y de hogares no suelen recoger información sobre los ingresos procedentes del trabajo independiente, o bien la información no es fiable (aun así, en el recuadro 3.4 se muestran las principales tendencias de los ingresos de los trabajadores clave independientes en tres países sobre los que se dispone de datos adecuados). De las 90 encuestas nacionales utilizadas para el análisis de los trabajadores clave, solo la mitad permitía analizar los salarios de los empleados clave. Sin embargo, esas encuestas abarcan todas las regiones y grupos de países por nivel de ingresos (véase una descripción detallada de la metodología en el anexo). Las estimaciones presentadas se basan en los ingresos brutos por hora para eliminar las variaciones debidas a las diferencias en el tiempo de trabajo.

Según los análisis empíricos publicados en estudios anteriores, los empleados que trabajaban en actividades consideradas clave durante la pandemia de COVID-19 solían percibir una remuneración más baja que la de otros trabajadores. Sin embargo, esos estudios suelen centrarse en un subconjunto de ocupaciones, generalmente en países de ingresos altos<sup>78</sup>. En cambio, aquí se analiza el impacto de la crisis de la COVID-19 en la remuneración de los trabajadores clave a nivel mundial, en países y territorios con diversos niveles de desarrollo. Además, se aplica la definición más amplia de ocupaciones clave utilizada en el informe, en lugar de un subconjunto restringido de ocupaciones.

La mayoría de los empleados clave se sitúan en el segmento inferior de la distribución salarial. A nivel mundial, el 48 por ciento de los empleados clave ocupaban los dos primeros quintiles de la distribución salarial, lo que significa que su remuneración por hora era inferior a la del 60 por ciento de los empleados (gráfico 3.10). El patrón es similar en todos los grupos de países por nivel de ingresos y oscila entre el 46 y el 50 por ciento.

La concentración de los empleados clave en la parte inferior de la distribución salarial los expone al riesgo de baja retribución, una medida relativa definida por la OIT como una remuneración inferior a dos tercios de la mediana del salario por hora<sup>79</sup>. En el promedio de todos los países, el 29 por ciento de los empleados clave tienen una retribución baja, en comparación con el 20 por ciento de los demás empleados (gráfico 3.11). Aunque la probabilidad de percibir una baja retribución es mayor para los empleados clave que para los demás empleados en todos los niveles de desarrollo, los perfiles con bajos salarios representan una proporción menor de los empleados clave en

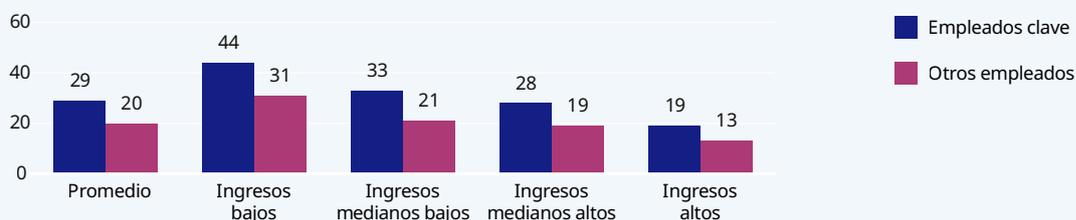
► **Gráfico 3.10. Proporción de empleados clave en cada quintil de la distribución de salarios por hora (en porcentaje)**



**Nota:** Respecto de cada país, se estiman los quintiles de la distribución de salarios por hora para el conjunto de la población de empleados (empleados clave y otros).

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 3.11. Proporción de trabajadores con baja remuneración entre los empleados clave y otros asalariados, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

los países de ingresos altos, comparativamente con los países de ingresos bajos y medianos (el 19 frente al 32 por ciento en promedio).

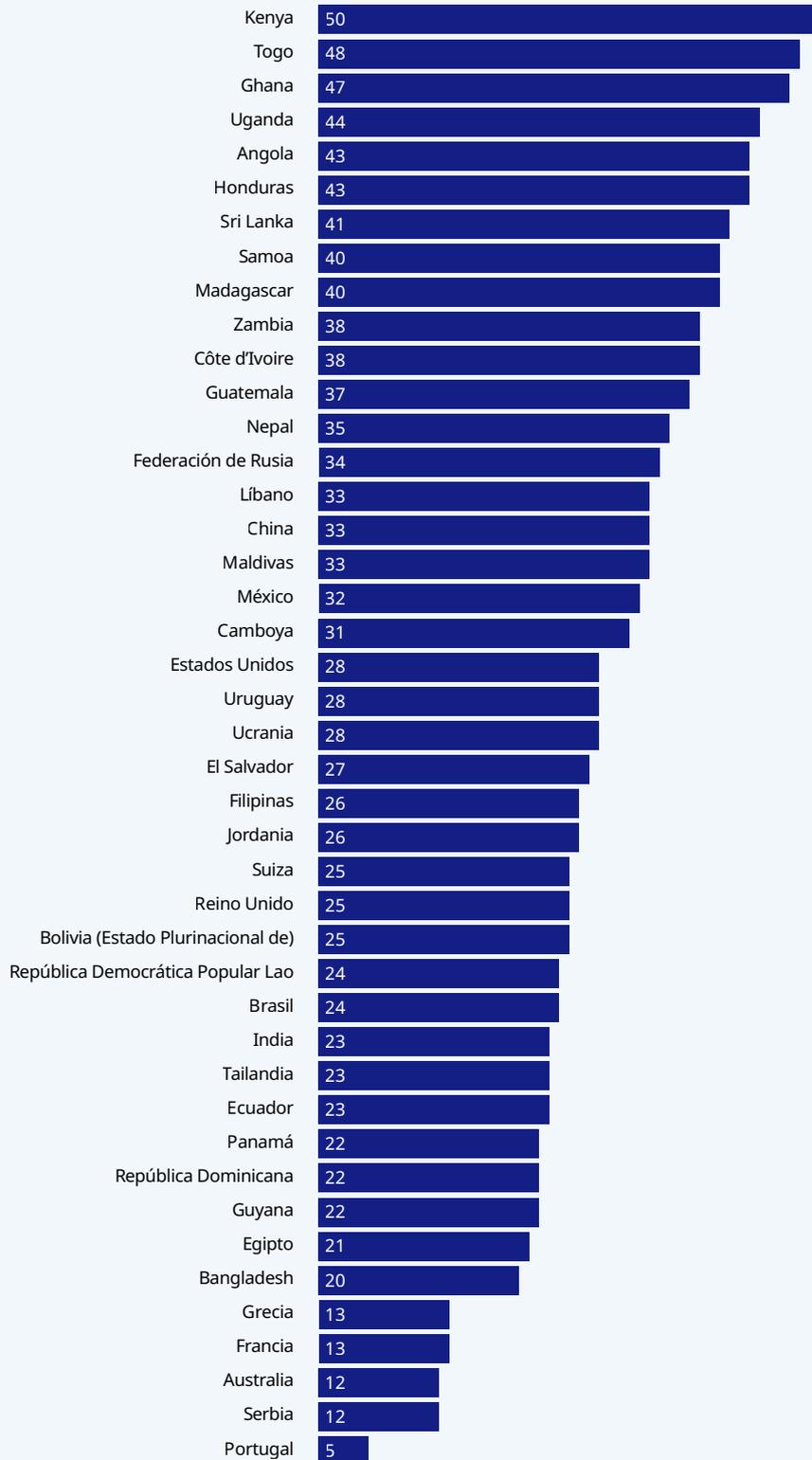
La proporción de empleados clave que perciben una baja remuneración varía mucho de un país a otro. Entre los países de la muestra, la proporción oscila entre el 5 por ciento en Portugal y el 50 por ciento en Kenya (gráfico 3.12). Países como los Estados Unidos, Ucrania y el Uruguay ocupan una posición próxima a la mediana (el 28 por ciento). Las diferencias entre países son, en parte, un reflejo de diferencias en las instituciones del mercado de trabajo y de fijación salarial. Unos niveles elevados de aplicación y observancia de ciertas políticas, como las que regulan el salario mínimo, pueden ayudar a proteger la remuneración de los empleados situados en la franja inferior de la distribución salarial. Un reciente análisis de los sistemas de salario mínimo en el mundo puso de relieve una gran heterogeneidad en cuanto a las prácticas de diseño institucional, los distintos grados de aplicación efectiva y la cobertura desigual del salario mínimo según las categorías de empleados<sup>80,81</sup>. Junto con los sistemas de salario mínimo, también cobran relevancia otras dimensiones de la fijación salarial: por ejemplo, la negociación colectiva.

Como se ha explicado en secciones anteriores, los trabajadores clave presentan características específicas que pueden ser decisivas para la fijación de sus ingresos laborales. Los factores que pueden influir en los ingresos son el nivel de estudios, la experiencia laboral y las horas de trabajo. En el conjunto de la población de asalariados, los empleados clave tienen niveles de estudios significativamente más bajos. La mitad de los empleados clave no han alcanzado el equivalente a un nivel de estudios secundarios, frente a solo un tercio de los demás empleados (gráfico 3.13 A). La proporción de empleados clave que trabajan muchas horas es ligeramente superior a la de los demás empleados: el 58 por ciento trabajan más de 40 horas semanales, frente al 52 por ciento de los demás empleados (gráfico 3.13 C). Esta observación contrasta con los resultados obtenidos para el conjunto de la población de trabajadores clave e indica una concentración desproporcionada de empleados clave en ocupaciones con largas jornadas de trabajo<sup>82</sup>. Por último, los empleados clave y los demás empleados presentan distribuciones de edad similares (gráfico 3.13 B).

Como el nivel de estudios y la experiencia influyen en la remuneración, es necesario estimar la magnitud de la brecha salarial atribuible a estas dimensiones con el fin de formular las políticas necesarias para corregir los bajos niveles retributivos de los empleados clave. Utilizando el grado de instrucción, la edad y las horas de trabajo para medir el nivel de estudios y la experiencia<sup>83</sup>, se estima una descomposición econométrica de la brecha salarial para cada país mediante la metodología Blinder-Oaxaca. Esta técnica permite descomponer la brecha salarial en un componente atribuible a las diferencias de nivel de estudios y experiencia entre los empleados clave y los demás, y un componente debido a otros factores (véase la sección A4 del anexo).

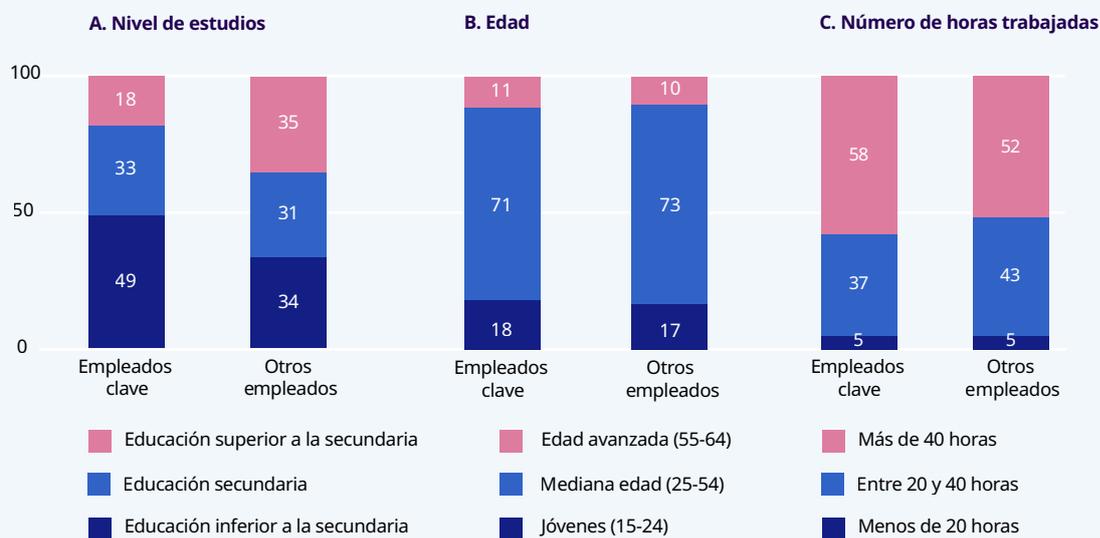
En todos los países, los ingresos de los asalariados clave son, en promedio, un 26 por ciento inferiores a los de los demás asalariados. Aproximadamente dos tercios (17 puntos porcentuales) de esa brecha salarial se explican por diferencias en las características observables entre los dos grupos, mientras que el tercio restante no se explica (gráfico 3.14). Sin embargo, más allá de este panorama general, se aprecian importantes diferencias entre países. Por ejemplo, en Camboya la diferencia retributiva entre los empleados clave y los demás es relativamente pequeña (del 10 por ciento) y no parece explicarse por diferencias de capital humano entre ambas categorías de trabajadores. En Madagascar, en cambio, la brecha salarial es casi cinco veces mayor (el 48 por ciento) que en Camboya, y se corresponde casi por completo con diferencias observables de nivel educativo y experiencia (44 puntos porcentuales).

► **Gráfico 3.12. Proporción de trabajadores con bajos niveles retributivos en el conjunto de empleados clave (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 3.13. Distribución de empleados clave y otros empleados según las siguientes variables:**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

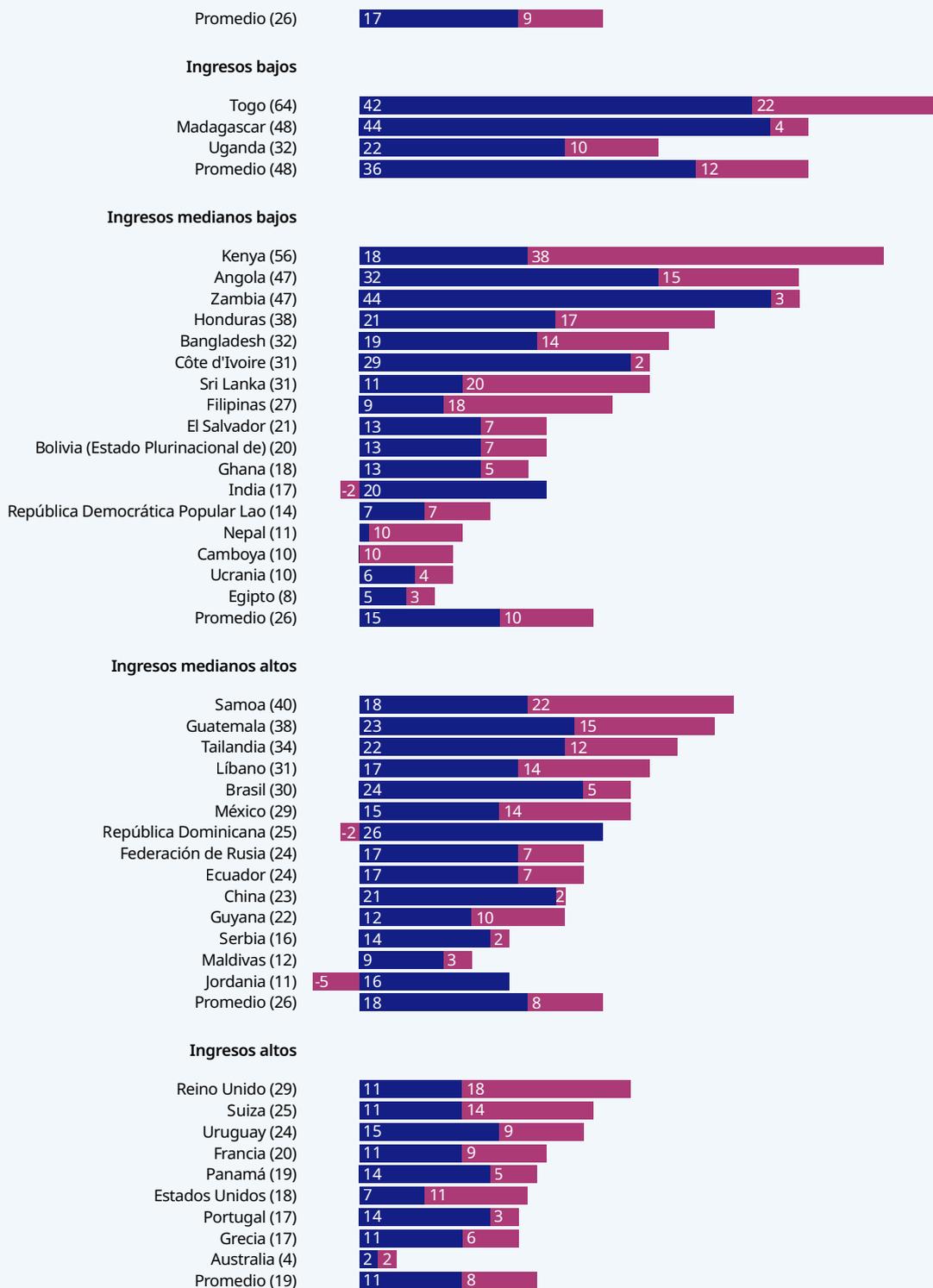
Sin embargo, se observa un patrón común en todos los grupos de países por nivel de ingresos. En promedio, la diferencia salarial «explicada» parece ser menor en los países de ingresos altos (el 11 por ciento) que en los de ingresos medianos y bajos. Es comparable en los países de ingresos medianos altos y medianos bajos (el 18 y el 15 por ciento, respectivamente) y aumenta hasta el 36 por ciento en los tres países de ingresos bajos incluidos en la muestra.

Estos resultados concuerdan con los datos empíricos existentes, que ponen de relieve que los beneficios de la educación son mayores en los países en desarrollo<sup>84</sup>. En este contexto, los menores niveles educativos de los empleados clave se traducen en salarios mucho menores, sobre todo en los países de ingresos medianos y bajos. En cambio, por término medio, la diferencia salarial inexplicada se mantiene relativamente estable en todos los grupos de países por nivel de ingresos (entre el 8 y el 12 por ciento en promedio), lo que indica que la remuneración comparativamente más baja se debe, en parte, a factores ajenos al nivel de estudios y a la experiencia de los empleados. En tres países (India, Jordania y República Dominicana) la brecha inexplicada es negativa, lo que significa que factores distintos del capital humano *reducen* (en lugar de aumentar) la brecha salarial entre los empleados clave y los demás empleados. Sin embargo, en términos absolutos, la brecha inexplicada es bastante pequeña en estos tres países (2 puntos porcentuales en la India y la República Dominicana, y 5 puntos porcentuales en Jordania).

Así pues, la amplitud de la brecha salarial inexplicada entre los empleados clave y los demás empleados parece ser un reflejo de diversos factores que solo están parcialmente relacionados con los niveles de desarrollo de los países. Por ejemplo, el marco institucional para la fijación salarial, como la negociación colectiva de los salarios y de las condiciones laborales, puede influir sustancialmente en la retribución de los empleados clave y demás empleados. En consecuencia, el fortalecimiento de las instituciones de fijación salarial, entre otras instituciones del trabajo, puede mejorar las condiciones relativas de los empleados clave (véase más información sobre este tema en el capítulo 5).

Entre los empleados clave, las desigualdades salariales también pueden afectar a diversos subgrupos de trabajadores. Concretamente, en muchos países, las empleadas clave perciben menos ingresos que sus homólogos masculinos, como se refleja en la brecha salarial de género (gráfico 3.15). En todos los países, las empleadas clave ganan un 4 por ciento menos, en promedio, que los hombres con un empleo clave asalariado. Sin embargo, la brecha salarial de género de los empleados clave oscila entre el 8 por ciento en los países de ingresos altos y el -1 por ciento en los países de ingresos medianos altos. Un análisis más detallado a nivel nacional muestra que la brecha salarial de género es negativa en la mitad de los países en desarrollo, lo que significa que, por término medio, las mujeres con un empleo clave asalariado ganan más que los hombres en esa misma situación laboral.

► **Gráfico 3.14. Brecha salarial media entre empleados clave y otros empleados, por país, desglosada (en porcentaje)**

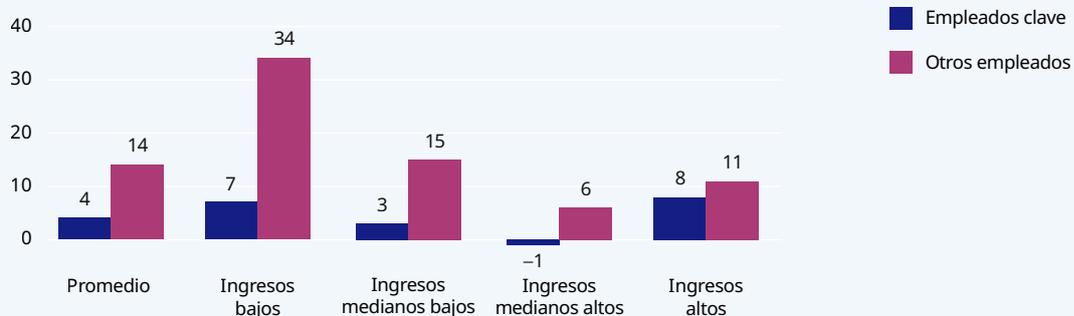


■ Brecha salarial explicada por factores de capital humano determinantes ■ Brecha salarial inexplicada

**Nota:** Los componentes explicados e inexplicados de la brecha promedio se estiman, para cada país, aplicando la metodología de descomposición Blinder-Oaxaca descrita en el anexo.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 3.15. Brecha salarial de género comparada entre empleados clave y otros empleados, en proporción al salario medio de los hombres (en porcentaje)**



**Nota:** La brecha salarial de género representa la diferencia entre el salario medio de las mujeres empleadas y el salario medio de los hombres empleados, expresada como porcentaje del salario medio de los hombres.

**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

Una brecha salarial de género negativa podría indicar que las mujeres trabajan de forma desproporcionada en ocupaciones que están mejor remuneradas. En estudios anteriores se ha observado que la participación «selectiva» de la mujer en el mercado laboral, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, podría explicar los valores nulos o negativos de la brecha salarial de género entre los empleados de algunos países<sup>85</sup>. Esta hipótesis concuerda con el hecho de que, en 17 países que registran una brecha salarial de género negativa (véase también la sección 1.2), las empleadas clave suelen tener un nivel de estudios más alto que el de los hombres empleados clave. Por ejemplo, en el grupo de trabajadores con un empleo asalariado clave, el 65 por ciento de los hombres no han cursado estudios de educación secundaria, mientras que el 49 por ciento de las mujeres han obtenido una titulación secundaria. En cambio, el nivel de estudios de los demás empleados es más homogéneo: el 52 por ciento de los hombres y el 57 por ciento de las mujeres tienen al menos un nivel de estudios secundarios.

Las estimaciones que anteceden se basan en los ingresos de los trabajadores clave antes de la crisis de la COVID-19 y no tienen en cuenta las políticas salariales promulgadas en beneficio de los empleados clave durante la pandemia. Al inicio de la pandemia, a medida que evolucionaban el entorno laboral y las condiciones de los empleados clave, se aplicaron políticas salariales específicas en respuesta al aumento de la intensidad del trabajo y de los riesgos para la salud. En concreto, se concedieron primas salariales, especialmente en las organizaciones de mayor tamaño, formales y sindicadas, incluidas algunas organizaciones públicas como los hospitales.

Los trabajadores de la salud entrevistados en Filipinas, Ghana, la India, Kenya, el Perú y Türkiye declararon haber percibido este tipo de remuneración extraordinaria. El derecho a percibir una bonificación solía depender de factores como el tipo de trabajo, esto es, de si los empleados trabajaban directamente con pacientes de COVID-19 o de si tenían un contrato de trabajo típico o temporal. En Ghana, por ejemplo, un celador de un hospital público contratado de forma ocasional declaró que no percibía la bonificación económica, mientras que sí se bonificaba a sus compañeros con contratos regulares<sup>86</sup>. En consecuencia, los trabajadores que realizaban el mismo trabajo no siempre tenían el mismo derecho a la prima salarial. Aunque los complementos salariales eran, en general, bienvenidos, en muchos casos provocaban consternación; la atribución de la paga adicional no era transparente y muchos la consideraban insuficiente y de corta duración.

A veces también se hicieron distinciones entre los trabajadores de la salud. En el Perú, por ejemplo, se concedió a los trabajadores una bonificación especial, de entre 250 y 750 dólares de los Estados Unidos aproximadamente, en reconocimiento a sus esfuerzos durante la pandemia<sup>87</sup>. Algunos entrevistados señalaron que, al cabo de unos meses, la bonificación se había limitado a los médicos que trabajaban con casos de COVID-19, aunque era difícil distinguir entre quienes reunían los requisitos y quienes no. Uno de los entrevistados comentó que le habían acabado deduciendo del salario la bonificación inicialmente concedida, al considerar que no tenía derecho a percibirla por trabajar en el área de pediatría.

Además de los empleos en el sector de la salud, varios países o gobiernos locales aprobaron la concesión de primas salariales a un conjunto más amplio de ocupaciones desempeñadas por trabajadores clave. Así ocurrió en varios estados del Canadá (por ejemplo, Ontario y Quebec) y de los Estados Unidos (por ejemplo, Luisiana, Pensilvania y

Vermont), así como en Francia y la Argentina. En Ontario, los trabajadores de los servicios sociales y el personal de centros asistenciales o penitenciarios formaban parte de los beneficiarios de la prima<sup>88</sup>. En Pensilvania, entre los sectores con derecho a prestaciones figuraban las industrias manufactureras de alimentos, los establecimientos de venta de alimentos al por menor y el transporte urbano y terrestre de pasajeros. En Vermont, la lista incluía el trabajo en tiendas de alimentación, los servicios de recogida de basura y la gestión de desechos<sup>89</sup>. En la Argentina, se concedió una prima a las fuerzas de seguridad, mientras que en Francia se modificó una bonificación extraordinaria destinada a apoyar el poder adquisitivo de los empleados, vigente desde 2019, para que los empleadores pudieran adaptarla según las condiciones de trabajo del personal durante la pandemia de COVID-19<sup>90</sup>.

En los países que adoptaron medidas de bonificación salarial, esta solía concederse en un único pago a los empleados, generalmente cubierto por una subvención pública. Por ejemplo, algunos estados de los Estados Unidos movilizaron fondos federales para financiar las primas, en virtud de instrumentos como la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica contra el Coronavirus. En Ontario, los trabajadores que cumplían los requisitos se beneficiaron de una paga temporal por la pandemia abonada mediante transferencias del Estado a las empresas. En Francia, la prima extraordinaria de apoyo al poder adquisitivo de los empleados estaba exenta del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones sociales.

Algunas de estas medidas se describieron como primas de «peligrosidad», atendiendo al riesgo añadido que soportaban los trabajadores clave durante la pandemia de COVID-19. Por lo que respecta a la gestión de la SST, las normas internacionales obligan a los empleadores a eliminar los riesgos en el lugar de trabajo o a controlarlos cuando la eliminación no sea posible<sup>91</sup>. Por lo tanto, una asignación económica o una indemnización por peligrosidad no puede eximir al empleador de sus obligaciones ni compensar a los trabajadores por el incumplimiento de la legislación. No obstante, la prestación por peligrosidad puede concederse con carácter adicional a las medidas de SST y las normas que regulan las horas extraordinarias en la legislación nacional. En este sentido, las políticas de primas por peligrosidad introducidas durante la pandemia sirvieron como herramienta para compensar parte de la infravaloración de que eran objeto muchos de los trabajadores clave.

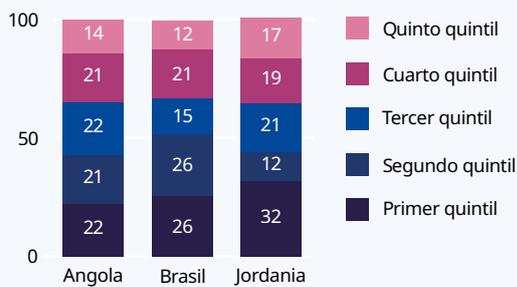
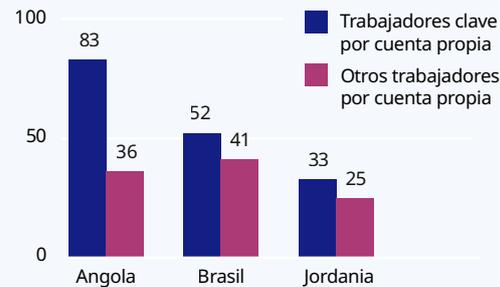
Aun así, las circunstancias económicas mermaron los ingresos de los trabajadores clave durante la pandemia. Por ejemplo, según un análisis sobre la evolución de la cuantía del salario mínimo en el transcurso de 2020, la pandemia indujo a algunos países a posponer posibles ajustes durante ese año<sup>92</sup>. Países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Mozambique y Myanmar, que debían actualizar sus salarios mínimos en el segundo trimestre, optaron por aplazar o congelar la subida. Dado que los empleados clave están sobrerrepresentados en los empleos con baja remuneración, probablemente se encuentran entre las categorías de ocupación más afectadas por esos aplazamientos.

#### **Recuadro 3.4. Ingresos laborales mensuales de los trabajadores clave por cuenta propia en Angola, el Brasil y Jordania**

En Angola, el Brasil y Jordania, la alta calidad de los datos de la encuesta sobre los ingresos del trabajo por cuenta propia permite comparar los ingresos de los trabajadores clave independientes con los de los demás trabajadores por cuenta propia. Aunque los resultados expuestos en este recuadro pueden no ser directamente aplicables a otros países, son ilustrativos de las tendencias en algunos países de ingresos medianos.

Los trabajadores independientes representan una proporción relativamente grande de los trabajadores clave. En Angola, el Brasil y Jordania, el 91, el 45 y el 46 por ciento de los trabajadores clave, respectivamente, son independientes. Los ingresos de los trabajadores clave independientes también tienden a situarse en el segmento inferior de la distribución de ingresos del trabajo por cuenta propia. Por ejemplo, el 43 y el 44 por ciento de los trabajadores clave independientes tienen ingresos inferiores al tercer quintil en Angola y Jordania, mientras que en el Brasil la proporción correspondiente es del 51 por ciento. En cambio, son relativamente pocos los trabajadores clave independientes representados en el extremo superior de la distribución. En Angola, el Brasil y Jordania, solo el 14, el 12 y el 17 por ciento de los trabajadores clave independientes, respectivamente, obtienen ingresos situados en el 20 por ciento superior de la distribución (véase el gráfico R3.4.1).

## Recuadro 3.4. (continuación)

▶ **Gráfico R3.4.1. Proporción de trabajadores clave por cuenta propia en cada quintil de la distribución de ingresos laborales (en porcentaje)**▶ **Gráfico R3.4.2. Proporción de trabajadores por cuenta propia cuyos ingresos laborales mensuales son inferiores o iguales al salario mínimo (en porcentaje)**

**Nota:** Respecto de cada país, se estiman los quintiles de la distribución de ingresos laborales mensuales para el conjunto de la población de trabajadores independientes (es decir, trabajadores clave independientes y otros trabajadores por cuenta propia).

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

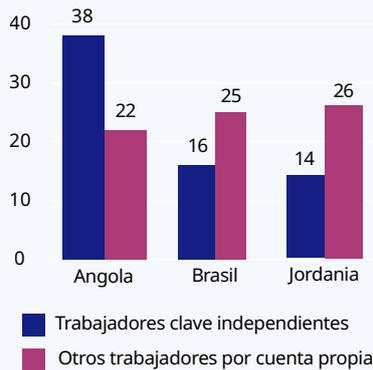
Aunque los trabajadores independientes no están sujetos a la legislación del empleo asalariado, resulta útil comparar sus ingresos con el nivel del salario mínimo. Cuando el salario mínimo se fija de conformidad con las normas internacionales, responde a un equilibrio entre diversos parámetros, como las necesidades de los trabajadores y sus familias, y los factores económicos<sup>1</sup>. Proporciona un indicador informativo sobre los ingresos laborales. Además, el salario mínimo es un punto de referencia (a menudo denominado «efecto faro») que orienta a los trabajadores independientes en la determinación de las tarifas de sus productos o servicios<sup>2</sup>.

Como los trabajadores clave independientes están sobrerrepresentados en la parte inferior de la distribución, la proporción de aquellos que perciben ingresos iguales o inferiores al salario mínimo es bastante elevada en los tres países. Un tercio de los trabajadores clave independientes en Jordania y la mitad en el Brasil perciben ingresos mensuales iguales o inferiores al salario mínimo. En Angola, solo uno de cada cinco trabajadores clave por cuenta propia gana más que el salario mínimo. Por el contrario, la proporción de otros trabajadores independientes con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo oscila entre el 25 y el 41 por ciento en los tres países. En Angola, el porcentaje relativamente alto de trabajadores clave independientes con una remuneración igual o inferior al salario mínimo está relacionado con los bajos ingresos de los trabajadores de los sistemas alimentarios, una categoría de ocupación que representa el 71 por ciento de los trabajadores clave independientes (frente a solo el 29 y el 8 por ciento en el Brasil y Jordania) (véase el gráfico R3.4.2).

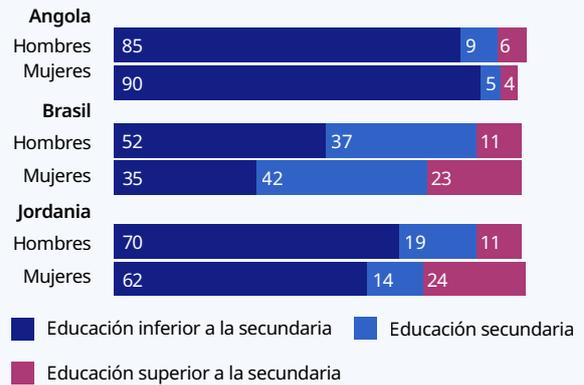
Las trabajadoras independientes, al igual que las asalariadas, suelen ganar menos que sus homólogos masculinos. Entre los trabajadores clave independientes, las mujeres en el Brasil y Jordania ganan un 16 y un 14 por ciento menos que los hombres, respectivamente (véase el gráfico R3.4.3). En Angola, la diferencia duplica con creces la de los otros dos países (el 38 por ciento), lo que en parte se explica por el menor nivel educativo de las mujeres. Por ejemplo, el 90 por ciento de las trabajadoras clave independientes no cursaron estudios secundarios, mientras que la proporción desciende al 85 por ciento en el caso de los hombres (véase el gráfico R3.4.4). En cambio, las trabajadoras clave independientes en el Brasil y Jordania tienen un nivel educativo superior al de sus homólogos masculinos; así, el porcentaje de hombres que no han llegado a cursar estudios secundarios es el 52 y el 70 por ciento en el Brasil y Jordania, respectivamente, frente al 35 y el 62 por ciento de las mujeres. Estos desequilibrios de género también se reflejan en las ocupaciones que desempeñan los trabajadores.

Recuadro 3.4. (continuación)

► **Gráfico R3.4.3. Brecha de género en los ingresos laborales de los trabajadores clave independientes y otros trabajadores por cuenta propia, en proporción al promedio de ingresos laborales mensuales de los hombres (en porcentaje)**

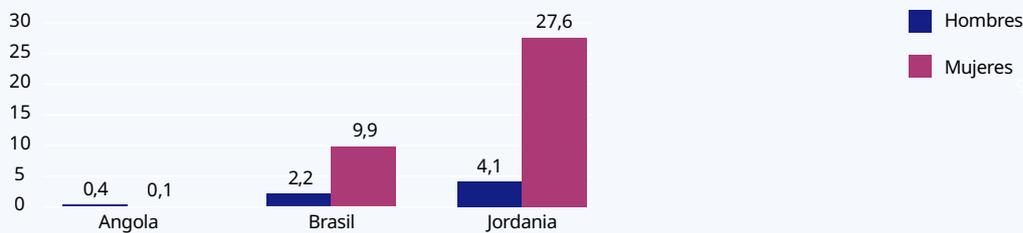


► **Gráfico R3.4.4. Distribución de los trabajadores clave independientes según su nivel de estudios (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico R3.4.5. Proporción de trabajadores clave por cuenta propia dedicados al sector de la salud, por género (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

A diferencia de lo observado en Angola, en el caso del Brasil y Jordania las trabajadoras clave independientes están sobrerrepresentadas en el sector de la salud, donde suelen percibir ingresos más elevados que el promedio de los trabajadores por cuenta propia (véase el gráfico R3.4.5)<sup>3</sup>. En el caso de los demás trabajadores independientes, la brecha de género en los ingresos es relativamente similar en los tres países y está comprendida entre el 22 y el 26 por ciento (véase el gráfico R3.4.3).

<sup>1</sup> De conformidad con el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) de la OIT, entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes: a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales, y b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

<sup>2</sup> Souza y Baltar, 1979; Neri y Gonzaga, 2001.

<sup>3</sup> En Angola, el Brasil y Jordania, el 44, el 89 y el 90 por ciento, respectivamente, de los trabajadores de la salud independientes perciben una remuneración superior al salario mínimo.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

## 3.6. Protección social

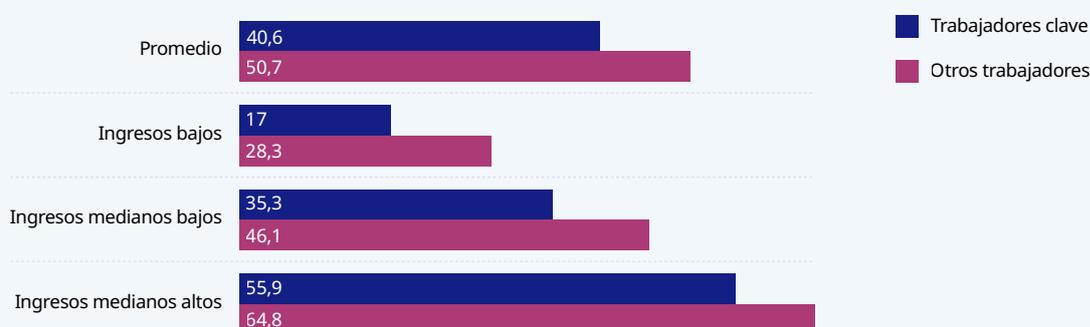
La protección social consiste en políticas y programas destinados a mitigar y prevenir la pobreza proporcionando acceso a la atención de la salud y seguridad de los ingresos en caso de vejez, desempleo, accidente del trabajo, discapacidad, maternidad, enfermedad, vejez o muerte del sostén económico de la familia. Además, incluye la asistencia social en forma de prestaciones por hijos y familiares y otros medios de apoyo a los ingresos<sup>93</sup>. Para las personas que perdieron su puesto de trabajo o quedaron sujetas a expedientes de regulación temporal del empleo debido a la pandemia de COVID-19, las medidas de apoyo a los ingresos fueron medios indispensables de subsistencia<sup>94</sup>. Para los trabajadores clave —y también para la sociedad en general— fueron fundamentales las licencias remuneradas y las prestaciones conexas por enfermedad o por motivos familiares, así como el acceso a servicios de salud<sup>95</sup>. Los organismos de salud pública de todo el mundo recomendaron a los ciudadanos que se quedaran en casa siempre que se encontraran enfermos, presentaran síntomas o hubieran estado en contacto con personas contagiadas, pero esa política solo era realista si los trabajadores podían permitirse el confinamiento. Los trabajadores con empleos mal remunerados y precarios eran menos tendentes a interrumpir su actividad laboral en caso de enfermedad, ante la preocupación por la pérdida de ingresos o el miedo al despido<sup>96</sup>. En consecuencia, los trabajadores sin una protección social adecuada y sin acceso a licencias remuneradas y prestaciones por enfermedad, especialmente los trabajadores informales, se vieron a menudo obligados a seguir trabajando, aun estando enfermos, para poder atender sus necesidades y las de sus familiares<sup>97</sup>.

La licencia remunerada y demás prestaciones por enfermedad, además de procurar estabilidad laboral y de ingresos, también benefician a los propios trabajadores, a las empresas y a las sociedades si los enfermos permanecen en casa. Estas prestaciones evitan que los compañeros de trabajo y los clientes o pacientes contraigan enfermedades infecciosas y reducen al mínimo las pérdidas de productividad. En algunos estudios se ha demostrado que las pérdidas de productividad debidas a la asistencia al trabajo de las personas que están enfermas pueden llegar a triplicar las pérdidas de productividad asociadas al absentismo por enfermedad<sup>98</sup>. En el Japón se calcula que el presentismo representa casi el 64 por ciento de todos los costos indirectos de la atención de la salud<sup>99</sup>. Durante la pandemia, las licencias remuneradas y demás prestaciones por enfermedad tuvieron otra función: la de permitir que los trabajadores se confinaran, reduciendo así la propagación del virus y contribuyendo a una recuperación más rápida<sup>100</sup>. Estas prestaciones también pueden reducir la presión sobre las prestaciones por desempleo y otros planes de conservación del empleo, al mantener los puestos de las personas que necesitan ausentarse temporalmente del trabajo<sup>101</sup>. Por ejemplo, los estados que carecían de medidas legislativas de licencia remunerada por enfermedad en los Estados Unidos registraron mayores pérdidas de empleo durante los primeros meses de la pandemia en 2020<sup>102</sup>. Así pues, los sistemas de seguridad social son imprescindibles para estabilizar los mercados de trabajo y apoyar la recuperación económica. Sin embargo, casi el 53 por ciento de la población mundial, es decir, 4 100 millones de personas, no está cubierta por ningún tipo de protección social, incluidos los programas contributivos y no contributivos; menos de dos tercios de las personas están cubiertas por un sistema de protección social de la salud<sup>103</sup>.

Las deficiencias se agravan en el caso de los trabajadores clave. En este informe la cobertura de la seguridad social se infiere a partir de los criterios de admisibilidad y acceso a dos tipos de derechos: las pensiones y la licencia remunerada por enfermedad. Como se muestra en el gráfico 3.16, por término medio, en 54 países de ingresos bajos y medianos, solo el 41 por ciento de los trabajadores clave cuentan con algún tipo de protección social, 10 puntos porcentuales menos que la proporción correspondiente de trabajadores no clave. La cobertura está asociada al nivel de desarrollo, de modo que, en los países de ingresos bajos, solo se benefician de la protección social el 17 por ciento de los trabajadores clave y el 28 por ciento de quienes desempeñan ocupaciones no clave. En los países de ingresos medianos altos, la proporción de trabajadores clave y de otros trabajadores con derecho a disfrutar al menos de un tipo de prestación social aumenta hasta el 56 y el 65 por ciento, respectivamente, pero la diferencia entre ambos grupos sigue siendo notable. Lamentablemente, en la mayoría de las encuestas de población activa y equivalentes realizadas en buena parte de los países de ingresos altos, no se plantean preguntas sobre los derechos de seguridad social, lo que imposibilita la comparación. Sin embargo, en los países sobre los que se dispone de datos<sup>104</sup>, aunque una proporción mucho mayor de trabajadores clave (el 73 por ciento) y de otros trabajadores (el 78 por ciento) tienen protección social, existe cierta distancia entre ambos grupos.

En los pocos países que facilitan microdatos sobre la licencia remunerada por enfermedad, los trabajadores clave tienen una cobertura menor que la de los demás trabajadores. Por ejemplo, en Serbia, casi el 82 por ciento de los trabajadores no clave pueden disfrutar de una licencia por enfermedad remunerada, frente al 67,3 por ciento de los trabajadores clave. Asimismo, en Bangladesh, la proporción de trabajadores clave con derecho a días remunerados

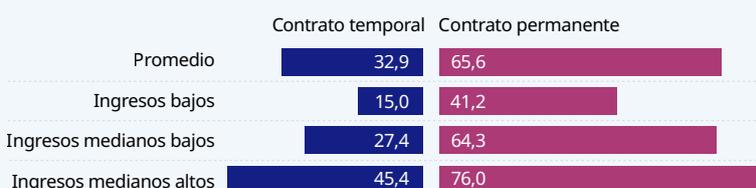
► **Gráfico 3.16. Proporción de trabajadores clave y de otros trabajadores que cuentan con protección social en países de ingresos bajos y medianos (en porcentaje)**



**Nota:** La protección social se infiere a partir de dos tipos de derechos: los criterios de admisibilidad y acceso a las pensiones o a la licencia remunerada por enfermedad. No se dispone de datos sobre protección social en las encuestas de población activa de la mayoría de los países de ingresos altos.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 3.17. Proporción de empleados clave con contratos indefinidos y temporales que cuentan con cobertura de protección social, en países de ingresos bajos y medianos (en porcentaje)**



**Nota:** La protección social se infiere a partir de dos tipos de derechos: los criterios de admisibilidad y acceso a las pensiones o a la licencia remunerada por enfermedad. No se dispone de datos sobre protección social en las encuestas de población activa de la mayoría de los países de ingresos altos.

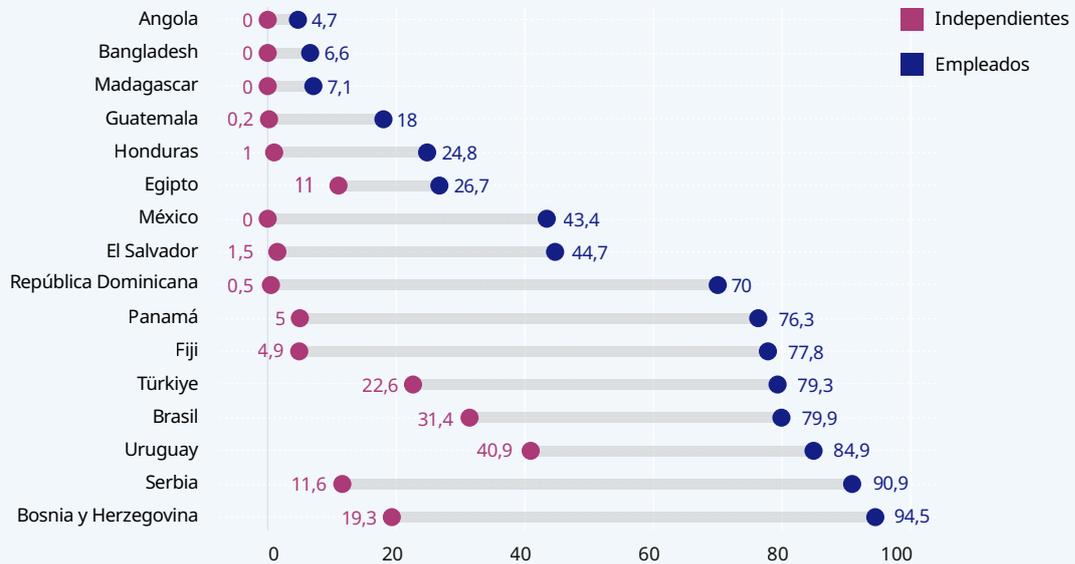
**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

por enfermedad es del 4,3 por ciento, frente al 28 por ciento de los trabajadores no clave. Por lo que respecta a los trabajadores independientes y a tiempo parcial, existen grandes diferencias de cobertura entre los 177 países que ofrecen garantías legislativas de licencia remunerada por enfermedad personal<sup>105</sup>. En el 58 por ciento de estos países, los trabajadores por cuenta propia no perciben ningún tipo de prestación por enfermedad, mientras que en el 65 por ciento ocurre lo mismo con el empleo a tiempo parcial<sup>106</sup>. En futuras crisis sanitarias, apoyar a los trabajadores con licencias remuneradas y otras prestaciones por enfermedad será fundamental para mitigar la propagación de los agentes patógenos y mantener la productividad.

Surgen deficiencias en la protección social si se limita su cobertura o si los estrictos criterios de admisibilidad excluyen a determinados trabajadores, como los que tienen un contrato temporal. Ya se ha explicado que muchas prestaciones de la seguridad social (por ejemplo, las pensiones, las vacaciones remuneradas y el seguro de desempleo) se organizan como regímenes contributivos. Las cotizaciones de los trabajadores clave con empleos temporales y a tiempo parcial pueden ser insuficientes para otorgarles el derecho a las prestaciones o bien, si se les reconoce el derecho, los niveles de las prestaciones en su caso suelen ser insuficientes. Esto puede ocurrir cuando la duración de un contrato es demasiado corta, cuando las horas de trabajo son escasas o cuando se producen frecuentes interrupciones de la actividad profesional. Por ejemplo, en Colombia, el Perú, el Reino Unido y Suiza, la proporción de personas con empleos temporales que cotizan a un régimen de seguro social es inferior a la de las personas con contratos indefinidos<sup>107</sup>. Del mismo modo, en Bulgaria, Eslovaquia y Hungría, donde las pensiones están determinadas en gran medida por las cotizaciones, los ingresos de la jubilación suelen ser más bajos para las personas con empleos temporales, a tiempo parcial y por cuenta propia<sup>108</sup>.

En el gráfico 3.17 se presenta la proporción de empleados clave con derecho a prestaciones sociales por situación contractual. En todos los niveles de desarrollo económico, los empleados clave con contrato temporal tienen una

▶ **Gráfico 3.18. Proporción de trabajadores clave empleados e independientes que cuentan con protección social (en porcentaje)**



**Nota:** La protección social se infiere a partir de dos tipos de derechos: los criterios de admisibilidad y acceso a las pensiones o a la licencia remunerada por enfermedad. No se dispone de datos sobre protección social en las encuestas de población activa de la mayoría de los países de ingresos altos.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

cobertura de protección social inferior a la de sus homólogos con contrato indefinido. En los países de ingresos medianos altos, por ejemplo, el 76 por ciento de los empleados clave con una modalidad contractual típica tienen cobertura de protección social, mientras que solo el 45 por ciento de los empleados clave con contratos temporales disfrutaban de pensiones o de licencia por enfermedad remunerada. La diferencia es asimismo notable en los países de ingresos bajos, donde el 15 por ciento de los empleados clave con contratos temporales tienen cobertura de protección social, frente al 41 por ciento de los empleados indefinidos.

En el gráfico 3.18 se muestra la tasa de cobertura de la protección social en el empleo clave asalariado e independiente en una selección de países. En todos ellos la cobertura de la seguridad social es más limitada para los trabajadores independientes. En promedio, en los 16 países, casi el 39 por ciento de los empleados clave tienen cobertura de seguridad social, frente a menos del 10 por ciento de los trabajadores clave independientes. En algunos países, como Angola y México, los trabajadores independientes están excluidos del sistema de seguridad social. En otros, aunque técnicamente no estén excluidos, existen grandes diferencias entre la protección de la seguridad social de los empleados y la de los trabajadores independientes. Por ejemplo, en Serbia, más del 90 por ciento de los empleados tienen derecho a prestaciones de jubilación, enfermedad, vacaciones remuneradas o licencia parental, mientras que solo ocurre así con el 12 por ciento de los trabajadores independientes. Del mismo modo, en Türkiye, casi el 80 por ciento de los empleados clave están afiliados a la seguridad social, en tanto que la afiliación se reduce a menos del 23 por ciento entre los trabajadores clave independientes.

Otro factor que influye en la protección social de los trabajadores clave es el sector institucional de empleo. Los trabajadores clave del sector público suelen disfrutar de otras prestaciones, como pensiones más generosas, horarios de trabajo regulares, licencias parentales y por enfermedad remuneradas y una mayor protección contra el despido. Los estudios sobre pensiones y prestaciones de salud en los Estados Unidos indican que el empleo en el sector público tiene claras ventajas sobre el privado<sup>109</sup>. En Ghana y Türkiye, los empleados del sector público pudieron percibir sus salarios incluso cuando se redujo su jornada laboral debido a las medidas de confinamiento y demás políticas adoptadas a causa de la COVID-19<sup>110</sup>. Por otro lado, el empleo público ofrece horarios más regulares, seguridad laboral y acceso a la protección social, lo que aumenta no solo el bienestar material, sino también la motivación y la moral de los trabajadores. Sin embargo, con el aumento de la subcontratación en el sector público, normalmente solo se conceden los paquetes retributivos completos a los funcionarios contratados directamente por el Gobierno, por organismos oficiales y por las administraciones locales. En la India, por ejemplo, las enfermeras de los hospitales públicos empleadas a través de contratistas no perciben los mismos salarios ni tienen derecho a vacaciones

remuneradas<sup>111</sup>. Así pues, las condiciones laborales de los trabajadores clave vienen determinadas no solo por el sector de empleo, sino también por las modalidades contractuales.

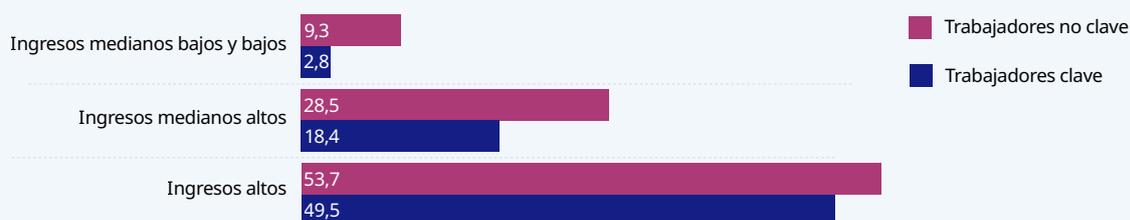
Los problemas asociados a la falta de protección social de los trabajadores temporales, a tiempo parcial o por cuenta propia se agravaron durante la pandemia de COVID-19. En Chequia, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Portugal, la probabilidad de que los trabajadores temporales, a tiempo parcial o por cuenta propia percibieran algún tipo de ayuda a los ingresos durante el desempleo o la licencia relacionada con el cuidado de los hijos era entre un 40 y un 50 por ciento menor que la de los trabajadores con un empleo típico<sup>112</sup>. Los derechos a prestaciones por enfermedad suelen ser más cortos para los trabajadores temporales, ya que dependen de la fecha de finalización del contrato, en tanto que los empleados a tiempo parcial pueden quedar excluidos por no alcanzar los umbrales mínimos de ingresos<sup>113</sup>. En los Estados Unidos, donde la licencia remunerada por enfermedad no es obligatoria a nivel federal, muchos empleadores reservan la parte de esta prestación proporcionada por la empresa únicamente para sus empleados a tiempo completo. En consecuencia, la cobertura de la licencia remunerada por enfermedad de los trabajadores a tiempo completo en los Estados Unidos casi duplica la prestación de este tipo asignada a los trabajadores a tiempo parcial<sup>114</sup>. Así las cosas, no es de extrañar que uno de cada cinco trabajadores en los Estados Unidos declare haber acudido a trabajar enfermo desde el comienzo de la pandemia, ya fuera por falta de licencia por enfermedad, por el temor a la pérdida del empleo o por miedo a la ira del empleador<sup>115</sup>.

## 3.7. Formación

La formación permite a las personas realizar su trabajo con mayor eficacia, adaptarse a los cambios y prepararse para el futuro. En el caso de las empresas, la formación puede mejorar la retención de los trabajadores y la productividad. Puede ayudar también a los trabajadores a adaptarse mejor a las nuevas realidades en tiempos de crisis. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 perturbó la impartición de formación, y solo el 20 por ciento de los proveedores de formación declararon, en una encuesta realizada en 2020 por la OIT, la UNESCO y el Banco Mundial, que habían modificado su oferta de servicios para responder a las necesidades creadas por la pandemia. Aun así, estos proveedores fueron capaces de adaptar su formación para concienciar a las personas sobre los riesgos derivados de la pandemia y sobre la adecuada aplicación de las medidas de seguridad y salud en el trabajo<sup>116</sup>. Este tipo de formación fue de especial utilidad para los trabajadores clave, que eran los más expuestos a los riesgos laborales derivados de la COVID-19. En efecto, los datos expuestos en la sección 2.1 muestran que las personas que trabajaban en el sector de la salud —donde los conocimientos sobre seguridad y salud relacionados con los riesgos de contagio eran mayores— sufrieron menos efectos adversos para la salud que las ocupadas en sectores carentes de protocolos y de medidas de sensibilización sobre seguridad y salud, como el transporte. En la sección 2.2 también se observó que habría sido útil impartir formación a los trabajadores del comercio al por menor sobre la mejor manera de tratar a los clientes contrariados y violentos con el fin de mejorar la experiencia laboral diaria de los trabajadores clave<sup>117</sup>.

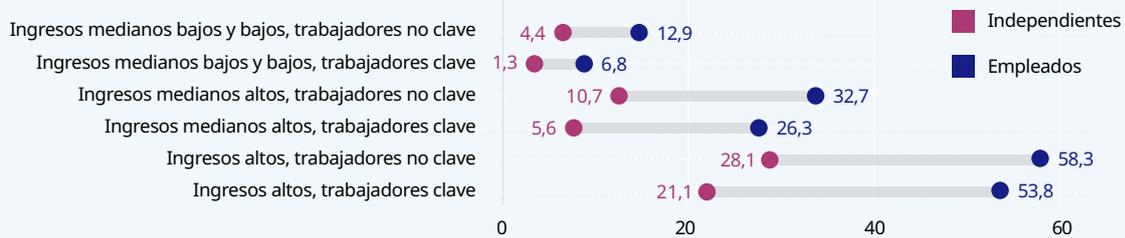
¿Cuántos trabajadores tienen acceso a actividades de formación? Según los datos de la Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo, la proporción en los países de ingresos altos es comparativamente alta. En los 12 meses anteriores a la pandemia, el 53,7 por ciento de los trabajadores no clave y el 49,5 por ciento de los trabajadores clave habían participado en algún tipo de formación mientras trabajaban (gráfico 3.19). Los trabajadores clave están

► **Gráfico 3.19. Proporción de trabajadores clave y no clave que recibieron algún tipo de formación en los 12 meses anteriores, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible, y en la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (2015). Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 3.20. Proporción de trabajadores clave y no clave que recibieron algún tipo de formación en los 12 meses anteriores, por situación laboral y por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible, y en la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (2015). Véanse más detalles en el anexo.

en desventaja con respecto a los que no lo son, pero la diferencia no es sustancial. Sin embargo, en los países con niveles de ingresos más bajos la situación es bien distinta. En una selección de países de ingresos medianos altos, solo el 18,4 por ciento de los trabajadores clave habían participado en actividades de formación, 10 puntos porcentuales menos que en el caso de los trabajadores no clave. En algunos países de ingresos medianos bajos y de ingresos bajos, solo el 2,8 por ciento de los trabajadores clave habían participado en actividades formativas, frente al 9,3 por ciento de los trabajadores no clave. Este resultado plantea dudas sobre si los planes de formación son lo suficientemente sólidos como para concienciar e inducir los cambios de comportamiento necesarios en tiempos de crisis, especialmente entre los trabajadores clave.

El tipo de situación laboral es otra dimensión que influye en el acceso de los trabajadores a la formación. Los trabajadores independientes tienen muchas menos probabilidades de acceder a la formación que los empleados (gráfico 3.20). Los trabajadores clave independientes presentan las tasas de formación más bajas, que son del 21,1 por ciento en los países de ingresos altos, el 5,6 por ciento en los países de ingresos medianos altos y solo el 1,3 por ciento en los países de ingresos medianos bajos y de ingresos bajos. Dado que el empleo por cuenta propia es la forma de ocupación dominante de los trabajadores clave en los países más pobres (salvo en los sectores de la salud y la seguridad; véase la sección 1.1), preocupan las tasas de formación extremadamente bajas. Estas, en parte, guardan relación con los déficits de trabajo decente en el sector agropecuario, sobre todo en lo que atañe a la formación sobre SST. Sin embargo, la exclusión de los trabajadores de los sistemas alimentarios en el cálculo solo mejora ligeramente las bajas tasas de formación de los trabajadores independientes en los países de ingresos bajos y medianos<sup>118</sup>. Por lo tanto, los déficits de formación son una característica del mercado de trabajo que va más allá de la agricultura y la ganadería.

Del mismo modo, tener un contrato de trabajo temporal suele afectar negativamente al acceso de los trabajadores a la formación<sup>119</sup>. En algunos países, el empleo temporal está muy extendido y el mercado laboral está claramente segmentado entre los trabajadores indefinidos y temporales. Es el caso de los países andinos. En el Ecuador, por ejemplo, en 2015 el 43,6 por ciento de los empleados tenían contratos temporales y su probabilidad de acceso a la formación, una vez abstraídas las características observables, era 8,7 puntos porcentuales menor que la de otros empleados<sup>120</sup>. Asimismo, según un estudio de Chile, país con un nivel intermedio de empleo temporal, este se asocia negativamente con el acceso a la formación<sup>121</sup>.

Otro ejemplo es España, donde una gran mayoría de los trabajadores jóvenes tienen contratos temporales<sup>122</sup> y, en consecuencia, más dificultades de acceso a la formación<sup>123</sup>. Tras tener en cuenta las características personales, se estima que la probabilidad de asistir a actividades formativas es 6,5 puntos porcentuales menor para los trabajadores españoles con contrato temporal que para los demás. En cambio, el acceso a la formación es similar para ambas modalidades contractuales en los mercados de trabajo que están menos segmentados y que presentan una menor brecha en la legislación de protección del empleo entre empleados temporales e indefinidos (por ejemplo, Suecia y el Reino Unido). En el caso de Irlanda y los Países Bajos, la diferencia de formación se ha invertido a favor de los trabajadores temporales<sup>124</sup>.

Entre las posibles actividades formativas, la formación en el lugar de trabajo desempeña un papel fundamental. El aprendizaje y la formación en las empresas son indispensables para que los trabajadores y las empresas se adapten a las realidades cambiantes en el ámbito de la SST, por ejemplo, durante una pandemia. Por el contrario, el aprendizaje y la formación que se imparten completamente fuera de las empresas pueden ser menos flexibles y, por ende,

menos capaces de tener en cuenta esos requisitos. Además, el aprendizaje y la formación en las empresas beneficia a personas de todas las edades, incluso a aquellas que se encuentran en las últimas etapas de su vida laboral, cuando son menos tendentes a renunciar temporalmente al empleo para ampliar su formación<sup>125</sup>.

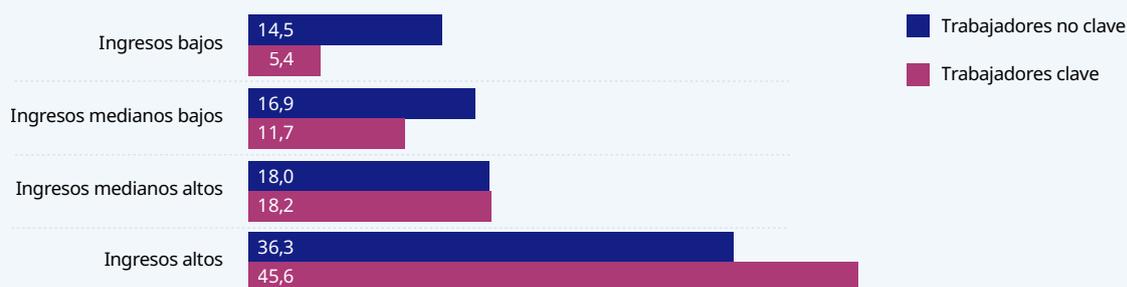
Un tipo específico e institucionalizado de formación en el lugar de trabajo es la educación y formación técnica y profesional (EFTP). En el extremo inferior de la distribución salarial, donde se concentra una mayor proporción de trabajadores clave, las competencias técnicas y profesionales revisten importancia. La inversión en estas competencias mejora las perspectivas de los trabajadores en el mercado laboral y la productividad de las empresas que los emplean. La EFTP engloba diferentes formas de aprendizaje en el sistema educativo y en el trabajo, y aúna los conocimientos específicos de la ocupación con conocimientos generales. Es pertinente sobre todo para los jóvenes que aún no se han incorporado al mercado laboral, pero puede ser también un medio para que los trabajadores de edad avanzada se reorienten hacia otras profesiones o actualicen sus conocimientos con el fin de mejorar su situación en el empleo actual o de encontrar un empleo mejor<sup>126</sup>.

Durante los periodos de crisis, los programas de EFTP pueden ayudar a responder a cambios fundamentales en la demanda de competencias, aunque ello requiere horizontes de planificación más largos, en comparación con otras formas de aprendizaje en el lugar de trabajo que admiten una aplicación específica en función de las necesidades inmediatas. Durante la pandemia de COVID-19, se adaptaron algunos programas de EFTP para perfeccionar las competencias profesionales de quienes prestaban servicios esenciales y para reorientar a otros trabajadores hacia los sectores esenciales con mayor escasez de mano de obra. La EFTP también puede ser útil durante la etapa de recuperación socioeconómica tras la pandemia para hacer frente a cambios persistentes que afectan a la demanda de trabajadores, como la preferencia por los perfiles con mayores competencias digitales<sup>127</sup>.

Pese a la relevancia de la EFTP durante las crisis, el acceso de los trabajadores clave a este tipo de formación varía mucho dependiendo del nivel de desarrollo. En los países con mayores niveles de ingresos, la EFTP suele ser más prevalente. En Francia, el Reino Unido y Suiza, los tres países de ingresos altos objeto de análisis en el gráfico 3.21, han cursado programas de EFTP en algún momento de su vida laboral más trabajadores clave (el 45,6 por ciento) que no clave (el 36,3 por ciento). Muchos de los empleos desempeñados por trabajadores clave en esos países exigen formalmente una titulación de EFTP. En Suiza, por ejemplo, los conductores de autobús cursan hasta 12 meses de formación teórica y práctica, mientras que los profesionales de la enfermería completan un aprendizaje de tres años que comprende un currículum académico y formación en el lugar de trabajo<sup>128</sup>. Sin embargo, esto no significa que los trabajadores no clave presenten niveles de calificación formal más bajos por término medio, pues muchos de ellos han obtenido titulaciones universitarias.

En los países con niveles de ingresos más bajos, es menor la proporción de trabajadores clave que han cursado programas de EFTP en algún momento de su vida laboral y, a veces, la diferencia con los trabajadores no clave se invierte. En la selección de los países de ingresos medianos altos examinados, las proporciones de trabajadores clave y no clave que recibieron EFTP se igualan (en torno al 18,0 por ciento). En los países de ingresos medianos bajos, la proporción de trabajadores no clave es similar (el 16,9 por ciento), pero no así la de trabajadores clave (el 11,7 por ciento). Esta discrepancia se acentúa en los países de ingresos bajos, donde solo el 5,4 por ciento de los trabajadores clave han cursado estudios de EFTP, mientras que el 14,5 por ciento de los trabajadores no clave sí lo han hecho.

► **Gráfico 3.21. Proporción de trabajadores clave y no clave que han cursado programas de EFTP en algún momento de su vida laboral, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT) y en encuestas complementarias; 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

Así pues, muchos trabajadores clave se limitan a aprender en el empleo, lo que merma sus posibilidades de mejorar sus competencias y condiciones laborales. Un ejemplo de ocupación específica que adquirió protagonismo durante la pandemia de COVID-19 es la del personal de servicios funerarios. Según los datos de un estudio realizado en Ghana, estos trabajadores reciben formación en el puesto. Durante un periodo que oscila entre tres meses y dos años, aprenden de sus colegas más veteranos. La falta de programas de aprendizaje más estructurados y rigurosos expone a estos trabajadores a riesgos de SST, especialmente cuando están en contacto con enfermedades infecciosas o productos químicos. Una formación estructurada sería también beneficiosa para mejorar la calidad de los servicios y las condiciones de trabajo en el sector. En la actualidad, predomina el empleo ocasional con bajos niveles retributivos que no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores, a pesar de que estos realizan tareas peligrosas y exigentes durante jornadas prolongadas<sup>129</sup>.

# Notas

- 1 OIT, s. f. e).
- 2 OMS y OIT, 2021.
- 3 OMS y OIT, 2021.
- 4 OMS y OIT, 2021.
- 5 OIT, 2015c.
- 6 Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, s. f. a).
- 7 OIT, 2015d.
- 8 Eurofound y OIT, 2019.
- 9 Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2008.
- 10 Forastieri, 2016.
- 11 Chappell y Di Martino, 2006.
- 12 Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), art. 16, 1) y 2).
- 13 OIT, 2001.
- 14 Véase OIT, 2022a; CDC, 2022.
- 15 OIT, 2021b.
- 16 Convenio núm. 155, art. 20.
- 17 Véase también la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), párr. 11.
- 18 Brasil, Constitución de la República Federativa, art. 7, apartado XXXIV. Y ello a pesar de que existen leyes específicas sobre el trabajo rural, el trabajo doméstico y el trabajo temporal.
- 19 Brasil, Ley núm. 6019, de 3 de enero de 1974, art. 4-C.
- 20 Loschi, 2020.
- 21 Feliciano y De Quintana Figueiredo Pasqualetto, 2019.
- 22 Véase Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, s. f. b).
- 23 Congreso de los Estados Unidos, Ley Pública 91-596 (OSH Act), de 29 de diciembre de 1970, modificada el 1.º de enero de 2004, art. 3 («Definitions»), 29 U.S.C., párr. 652. Véase también Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, s. f. a).
- 24 Véase Rwanda, Ley del Trabajo, art. 2. Véase también Rwanda, Orden Ministerial núm. 02, de 17 de mayo de 2012, art. 2. Existe una ley específica que ampara a determinados funcionarios públicos.
- 25 Instituto Nacional de Estadística de Rwanda, 2018; Rwanda, Ministry of Public Service and Labour, 2019. La expresión «empleado del sector informal» se define en el art. 3(22) como «un empleado que trabaja para una empresa o un individuo en el desempeño de un puesto que no consta inscrito en el registro mercantil ni ante ninguna autoridad pública».
- 26 Informe de auditoría de cumplimiento de la Inspección del Trabajo de Rwanda 2015-2018.
- 27 Véase, por ejemplo, Australia, Comisión de Productividad, 2010.
- 28 Sargeant y Tucker, 2009.
- 29 Convenio núm. 155, art. 3, e).
- 30 Chirico *et al.*, 2019.
- 31 McCulloch y Tweedale, 2008.
- 32 Véase el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121).
- 33 Convenio núm. 155, art. 11, c) y f).
- 34 Véase una lista detallada de países en OIT, 2021p.
- 35 OIT, 2022g.
- 36 Lupo y Verma, 2020.
- 37 Cálculo basado en datos de 142 países. OIT, 2022g.
- 38 OIT, 2022g.
- 39 OIT, 2022g.
- 40 OIT, 2002g.
- 41 OIT, 2022g.
- 42 OIT, 2015e.
- 43 OIT, 2016c.
- 44 Vosko, 2018.
- 45 Franco, 2019.
- 46 Belice, el Ecuador, El Salvador, Lesotho, la República Dominicana, Rumania, Trinidad y Tabago y Türkiye fijan el umbral en el 50 por ciento de los empleados.
- 47 OIT, 2016c.
- 48 Inoue *et al.*, 2011.
- 49 McNamara, McKee y Stuckler, 2021.
- 50 Blázquez Cuesta y Moral Carcedo, 2014.
- 51 OIT, 2016c.
- 52 Jany-Catrice y Lehndorff, 2005.
- 53 Künn-Nelen, De Grip y Fouarge, 2013.
- 54 Carré *et al.*, 2013.
- 55 OIT, 2016c.
- 56 Duman, 2019; Emmons *et al.*, 2018.
- 57 OIT, 2016c.
- 58 Véase una revisión bibliográfica en OIT, 2016c.
- 59 Por ejemplo, en 2017, solo el 12,8 por ciento de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal en los Estados Unidos contaban con un seguro de salud proporcionado por el empleador, mientras que esta prestación se otorgaba al 53,4 por ciento de los empleados con «modalidades tradicionales». Véase Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos, s. f. a).
- 60 Cassim y Casale, 2018.
- 61 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 62 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 63 Dev y Rahul, 2022.
- 64 Pega *et al.*, 2021.
- 65 Schneider y Harknett, 2019; OIT, 2016c.
- 66 El límite de 20 horas se refiere al empleo a tiempo parcial con pocas horas de trabajo; véase Messenger y Wallot, 2015. Esto difiere de las definiciones estadísticas del trabajo a tiempo parcial, cuyo límite suele fijarse en 35 horas, véase OIT, 2016d.
- 67 OIT, 2018f.
- 68 Lee, McCann y Messenger, 2007.
- 69 Pega *et al.*, 2021.
- 70 Messenger, 2018.
- 71 OIT, 2021h.
- 72 Adams y Prassl, 2018.
- 73 Véase también Burri, Heeger-Hertter y Rossetti, 2018.
- 74 La semana laboral de pocas horas, que afecta desproporcionadamente a las mujeres, viene determinada en parte por el tiempo que ellas dedican a las responsabilidades de cuidados no remuneradas. La corta duración de la semana laboral suele ser indicativa de una subocupación involuntaria. Véase Messenger, 2018.
- 75 Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.
- 76 Véase también Breza, Kaur y Shamdasani, 2021.
- 77 Messenger, 2018.
- 78 Amossé *et al.*, 2021; Folbre, Gautham y Smith, 2021.
- 79 OIT, 2012.
- 80 OIT, 2021g.
- 81 Este estudio realizado en la OIT no incluye a los Estados Árabes, sobre los que no se dispone de datos suficientes para generar estimaciones fiables.
- 82 Por ejemplo, los asalariados están infrarrepresentados en las ocupaciones de los sistemas alimentarios. Solo el 38 por ciento de los

- trabajadores de los sistemas alimentarios trabajan más de 40 horas semanales, mientras que las estimaciones correspondientes a las otras siete categorías de ocupaciones clave (salud, comercio al por menor, seguridad, ocupaciones manuales, limpieza y saneamiento, transporte, y técnicos y otros trabajadores de apoyo) oscilan entre el 39 por ciento (trabajadores de la salud y de limpieza y saneamiento) y el 61 por ciento (trabajadores del transporte).
- 83 Como la experiencia laboral no siempre está disponible en las encuestas utilizadas para este análisis, se sustituye aquí por la edad de los encuestados. Más horas de trabajo y más tiempo en el trabajo pueden, en teoría, tener un impacto positivo en la productividad a través de la adquisición de experiencia y la formación en el empleo. No obstante, la fatiga debida a las jornadas laborales prolongadas también podría repercutir negativamente en el rendimiento de los trabajadores por hora trabajada (véase, por ejemplo, Collewet y Sauermann, 2017).
- 84 Psacharopoulos y Patrinos, 2018.
- 85 OIT, 2019c.
- 86 Darkwah, 2022.
- 87 Manky *et al.*, 2022.
- 88 Gobierno de Ontario. s. f.
- 89 Vermont Agency of Human Services and Department of Financial Regulation. s. f.
- 90 Francia, Ministère des Solidarités et de la Santé, 2020.
- 91 Véase, en particular, el Convenio núm. 55, parte IV.
- 92 OIT, 2021g.
- 93 OIT, 2021n.
- 94 OIT, 2021n.
- 95 OIT, 2020m.
- 96 OIT, 2010a; OIT, 2020l.
- 97 OIT, 2021n.
- 98 Sandner y Scheil-Adlung, 2010.
- 99 Nagata *et al.*, 2018.
- 100 OIT, 2010a; OCDE, 2020b.
- 101 OCDE, 2020b.
- 102 Chen *et al.*, 2020.
- 103 OIT, 2021n.
- 104 Estos países son Brunei Darussalam, las Islas Cook, Panamá, Seychelles y el Uruguay.
- 105 Heymann *et al.*, 2020.
- 106 Heymann *et al.*, 2020.
- 107 OIT, 2021n.
- 108 Matsaganis *et al.*, 2016.
- 109 Biggs y Richwine, 2011.
- 110 Darkwah, 2022; estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 111 Singh, de próxima publicación.
- 112 OCDE, 2019a.
- 113 OCDE, 2020b.
- 114 Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos, s. f. b).
- 115 JUST Capital, s. f.
- 116 OIT, Banco Mundial y UNESCO, 2021.
- 117 Mayer *et al.*, 2022.
- 118 Si se excluye a los trabajadores de los sistemas alimentarios, las tasas de formación de los trabajadores clave independientes son del 1,7 por ciento en los países de ingresos bajos y medianos bajos y del 8,8 por ciento en los países de ingresos medianos altos (cálculos de los autores basados en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT) y en la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (2015)).
- 119 OIT, 2016c.
- 120 Jaramillo, Almonacid y De la Flor, 2019; Maurizio, 2019.
- 121 Carpio *et al.*, 2011.
- 122 Verd, Barranco y Bolívar, 2019; García-Pérez, Marinescu y Vall Castello, 2019.
- 123 Albert, García-Serrano y Hernanz, 2005; Cabrales, Dolado y Mora, 2017.
- 124 Cabrales, Dolado y Mora, 2017.
- 125 OIT, 2017b; Kis y Windisch, 2018.
- 126 OIT, 2021i.
- 127 Enfield, 2021; Escudero y Liepmann, 2020; Hofjtitzer *et al.*, 2020; OIT, Banco Mundial y UNESCO, 2021.
- 128 Berufsberatung.ch, s. f.
- 129 Dartey *et al.*, 2021.





# 4

## Problemáticas específicas de los ocho grupos de ocupaciones clave

# Principales observaciones



Los trabajadores de los sistemas alimentarios sufren habitualmente elevados niveles de pobreza laboral, soportan riesgos relacionados con la SST y están poco amparados por la protección laboral y social, tanto en la legislación como en la práctica.



El trabajo de cuidados adolece de segregación de género, baja remuneración y diferencias salariales.



La mayoría de los trabajadores del comercio al por menor en los países en desarrollo son independientes y, a menudo, carecen de cobertura de protección social y tienen jornadas largas o irregulares.



Los trabajadores de seguridad se exponen a elevados riesgos de violencia y acoso, y más de un tercio de ellos tienen una jornada laboral excesivamente larga.

La infravaloración de los trabajadores clave en lo relativo a los ingresos, entre otros aspectos, ha quedado demostrada. En el minucioso análisis de sus condiciones laborales a nivel mundial, expuesto en el capítulo 3 del presente informe. En general, los trabajadores clave presentan tasas de sindicación más bajas, mayor incidencia de las modalidades de empleo temporales y multipartitas que a veces agravan los déficits en otras condiciones laborales, jornadas largas e irregulares y, en promedio, salarios más bajos, incluso después de tener en cuenta las diferencias de nivel educativo y demás características observables entre los empleados clave y los no clave. Los trabajadores clave suelen tener también una cobertura de protección social más limitada, especialmente en los países de ingresos bajos. Además, relativamente pocos empleados clave reciben formación, un problema que se agudiza también en los países de ingresos bajos. En general, el análisis muestra fuertes interconexiones entre las distintas condiciones de trabajo, de modo que las deficiencias en un aspecto repercuten en otros. Los problemas son más acuciantes para los trabajadores independientes e informales, que no disfrutaban de ninguna forma de protección laboral y social en muchas partes del mundo.

Aunque estas conclusiones se aplican al conjunto de los trabajadores clave, que comparten características comunes como la exposición a peligros derivados de su trabajo durante la pandemia de COVID-19, algunas de las inseguridades observadas son especialmente preocupantes para determinadas categorías de trabajadores clave. En este capítulo se analizan las realidades laborales de los trabajadores clave de los grandes ocho grupos de ocupaciones clave: sistemas alimentarios, salud, comercio al por menor, seguridad, ocupaciones manuales, limpieza y saneamiento, transporte, y técnicos y apoyo administrativo. Dentro de estas categorías, se investiga con mayor detalle la situación de algunas ocupaciones clave para ilustrar los problemas que afectaron a ciertos empleos durante la pandemia. Estos estudios casuísticos abordan las experiencias relacionadas con la pandemia de trabajadores agropecuarios, activistas sociosanitarias acreditadas, vendedores ambulantes, trabajadores de almacén, recicladores, gente de mar y trabajadores de correos. El objetivo es formular conclusiones de políticas que no solo mejoren las condiciones generales de trabajo, sino que potencien la resiliencia de los trabajadores —y, por ende, de las sociedades— en futuras crisis.

## 4.1. Trabajadores de los sistemas alimentarios: desprotegidos y mal remunerados

La producción, la distribución y el reparto de alimentos son actividades económicas que deben continuar incluso en periodos extraordinarios, como guerras, pandemias y catástrofes naturales. Dada la importancia de las labores agrícolas y ganaderas y de las cadenas alimentarias mundiales para la supervivencia de las sociedades, no es de extrañar que los trabajadores clave de los sistemas alimentarios constituyan una parte sustancial de los trabajadores clave (el 35 por ciento en promedio). Esta proporción oscila entre el 13,2 por ciento en los países de ingresos altos y el 60,4 por ciento en los países de ingresos bajos. En estos últimos, el sector de la agricultura y la ganadería es una actividad dominante y una de las principales fuentes de empleo. El porcentaje de trabajadores clave de los sistemas alimentarios sigue siendo muy elevado (el 44 por ciento) incluso tras excluir del cálculo a los trabajadores agropecuarios de subsistencia, que representan el 40 por ciento del empleo agropecuario en esos países. En promedio, más del 68 por ciento de los trabajadores de los sistemas alimentarios clave son independientes, y la proporción alcanza el 95 por ciento en los países de ingresos bajos, mientras que en los países de ingresos altos la situación laboral se distribuye de forma más equilibrada (véase el gráfico 4.1).

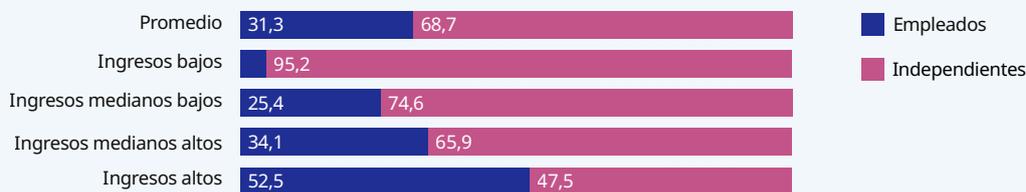
Otro rasgo distintivo de los trabajadores clave de los sistemas alimentarios es la elevada proporción de trabajadores migrantes (véase el gráfico 4.2). En promedio, el 7,3 por ciento de los trabajadores clave de los sistemas alimentarios han nacido en el extranjero, pero la proporción asciende al 63 por ciento en Jordania y supera el 41 por ciento en Brunei Darussalam. En países donde la agricultura y la ganadería representan en conjunto una pequeña proporción de la población ocupada, como Suiza y los Estados Unidos, los trabajadores migrantes constituyen una importante fuente de mano de obra (el 36,3 por ciento de los trabajadores de los sistemas alimentarios en los Estados Unidos y el 19 por ciento en Suiza). Sin embargo, pese a la importancia de los trabajadores extranjeros para la agricultura y la ganadería en muchos países, los trabajadores migrantes internacionales tuvieron que hacer frente a las restricciones de movilidad como consecuencia de la pandemia, además de sufrir un grave deterioro de sus condiciones laborales (véase el recuadro 4.1)<sup>1</sup>.

---

**Los trabajadores clave de los sistemas alimentarios representan el 35 por ciento de todos los trabajadores clave del mundo.**

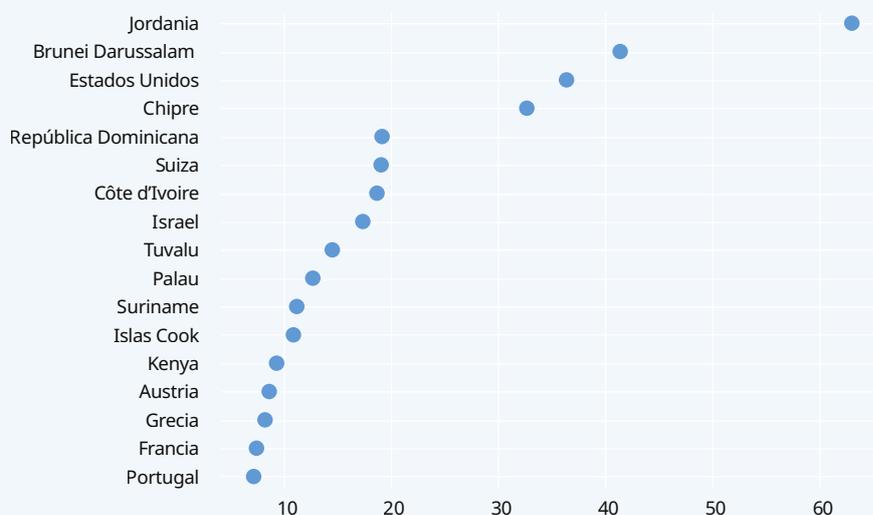
---

▶ **Gráfico 4.1. Situación laboral de los trabajadores clave de los sistemas alimentarios, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 4.2. Proporción de trabajadores clave migrantes ocupados en los sistemas alimentarios (en porcentaje)**



**Nota:** La condición de migrante se define como el hecho de haber nacido en un país extranjero.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

**Recuadro 4.1. El trabajo clave de la agricultura y la ganadería desde la perspectiva de la migración**

En muchas partes del mundo, y especialmente en los países industrializados, el sector agropecuario depende de trabajadores migrantes nacionales e internacionales<sup>1</sup>. El cierre de fronteras, las restricciones impuestas a la movilidad y la suspensión de actividades económicas a raíz de la pandemia de COVID-19 tuvieron importantes consecuencias para la producción primaria en todo el mundo y para la circulación de los trabajadores agropecuarios migrantes, muchos de los cuales tienen una situación de residencia y ciudadanía inestable. En países como China y la India, donde la migración interna es una característica importante del sector, las restricciones locales a la movilidad crearon trastornos que afectaron a los medios de subsistencia de los trabajadores. La recesión inducida por la pandemia de COVID-19 en la India provocó el retorno forzoso masivo de millones de migrantes circulares que, a falta de protección social, subsistieron en hogares rurales de mujeres que actuaron como redes de seguridad durante la pandemia<sup>2</sup>. En el caso de los migrantes agrícolas internacionales con destino a los países de la OCDE, preocupaba la posible escasez de mano de obra como consecuencia de las restricciones a la movilidad que impedían la entrada de trabajadores agropecuarios extranjeros, lo que hizo necesario establecer excepciones para permitir su entrada en aras de la seguridad alimentaria.

En España, las restricciones fronterizas tuvieron graves consecuencias para la contratación temporal de trabajadores migrantes procedentes de Marruecos. El Gobierno marroquí prohibió el regreso de los trabajadores (en su mayoría mujeres), que quedaron «inmovilizados» en los campos españoles sin medios de subsistencia. Además, la pandemia supuso una intensificación del trabajo en España, ya que

**Recuadro 4.1. (continuación)**

se necesitaban largas jornadas y horas extraordinarias para producir mayores cosechas por persona. Se denunciaron prácticas abusivas<sup>3</sup>. El Gobierno de España fomentó la contratación de jóvenes nacionales de terceros países en el sector agroalimentario mediante el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se prorrogó la validez de los permisos de residencia de población migrante que expiraban durante el periodo de confinamiento. Además, se autorizó que los jóvenes nacionales de terceros países trabajaran en la agricultura y, en virtud de la prórroga de los permisos de trabajo y residencia por un periodo de dos años, los trabajadores migrantes tenían la posibilidad de acceder a la residencia permanente<sup>4</sup>.

En el Canadá, los persistentes problemas que afectaban a los trabajadores agropecuarios migrantes en el marco de los programas de migración laboral temporal se agravaron con la pandemia<sup>5</sup>. Una de las características de estos programas es su «inherente deportabilidad», en el sentido de que los trabajadores migrantes están sujetos a contratos temporales que determinan la duración de su estancia en el país de acogida y limitan sus posibilidades de manifestar su disconformidad con las condiciones de trabajo por miedo a no ser seleccionados para futuras temporadas. Las condiciones de trabajo empeoraron durante la pandemia por muchas razones. En primer lugar, al tratar de mitigar los riesgos de contagio, el uso de mascarillas, desinfectantes, guantes y prácticas de distanciamiento físico dificultaban el trabajo, al tiempo que la aplicación de las medidas no siempre estaba garantizada. En segundo lugar, el temor a la deportación por motivos de salud y a la pérdida de ingresos hizo que los trabajadores evitaran someterse a pruebas y controles. En tercer lugar, el confinamiento en viviendas proporcionadas por el empleador elevó los costos del aislamiento, con consecuencias negativas para la salud mental. Por último, el contacto con la comunidad era limitado, lo que exacerbaba la sensación de aislamiento y exclusión (véase la sección 2.2). El caso del Canadá pone de manifiesto los déficits de protección laboral que surgen de las diferencias jurisdiccionales: el Gobierno federal tiene primacía en materia de inmigración y en las negociaciones de memorandos de entendimiento y contratos de trabajo típicos con los países de origen, mientras que las provincias tienen competencias para promulgar y hacer cumplir la legislación laboral (salvo en el caso de los trabajadores que dependen de la jurisdicción federal). Las provincias son también responsables de la regulación y cobertura de seguros de salud, en tanto que las medidas de vivienda y salud pública dependen de las administraciones municipales<sup>6</sup>.

Otra dimensión importante que salió a la luz durante la pandemia es la de las condiciones residenciales de los trabajadores agropecuarios migrantes, sobre todo aquellos que se alojan en viviendas facilitadas por sus empleadores en el marco de programas de migración temporal. Como ocurrió en muchos países, el sector agropecuario de Israel se clasificó como «esencial» durante la pandemia. Unos 32 000 trabajadores del sector en Israel, en su mayoría procedentes de Tailandia, siguieron trabajando durante ese periodo. La mayoría de los empleadores alojan a los trabajadores en las propias explotaciones agropecuarias, donde la ordenación del territorio solo permite construir estructuras para uso agrícola, como cobertizos y pajares. Así pues, los trabajadores migrantes suelen residir en estructuras temporales poco adecuadas para el alojamiento de larga duración, y especialmente problemáticas en lo que respecta al cumplimiento de las medidas de cuarentena. Tras el cierre de las fronteras, la «escasez de trabajadores» provocó que el sector empleador de la agricultura y la ganadería reclamara la entrada de personal migrante con carácter extraordinario. Surgieron diversos problemas sobre dónde alojar a los trabajadores para cumplir los requisitos de cuarentena. Los hoteles eran caros y nadie quería asumir los costos. Tras una serie de negociaciones, se excluyó a Tailandia de la lista de países cuyos nacionales estaban sujetos a cuarentena obligatoria a la entrada en Israel. En algún momento se consideró la posibilidad de acoger a los trabajadores en un centro de detención remoto, pero se descartó la idea por motivos de derechos humanos<sup>7</sup>.

La experiencia de diversos países pone de relieve las persistentes dificultades con que tropiezan los trabajadores migrantes para obtener protección laboral en el marco de programas temporales en condiciones migratorias divergentes, así como la inseguridad y vulnerabilidad recurrentes que soportan los trabajadores agropecuarios migrantes.

<sup>1</sup> OIT, 2020k.

<sup>2</sup> Dev y Rahul, 2022.

<sup>3</sup> Corrado y Palumbo, 2022.

<sup>4</sup> Open Society European Policy Institute, 2020.

<sup>5</sup> Vosko *et al.*, 2022.

<sup>6</sup> Vosko *et al.*, 2022.

<sup>7</sup> Niezna, Kurlander y Shamir, 2021.

## En la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos, los trabajadores clave de los sistemas alimentarios, tanto empleados como independientes, suelen carecer de protección social.

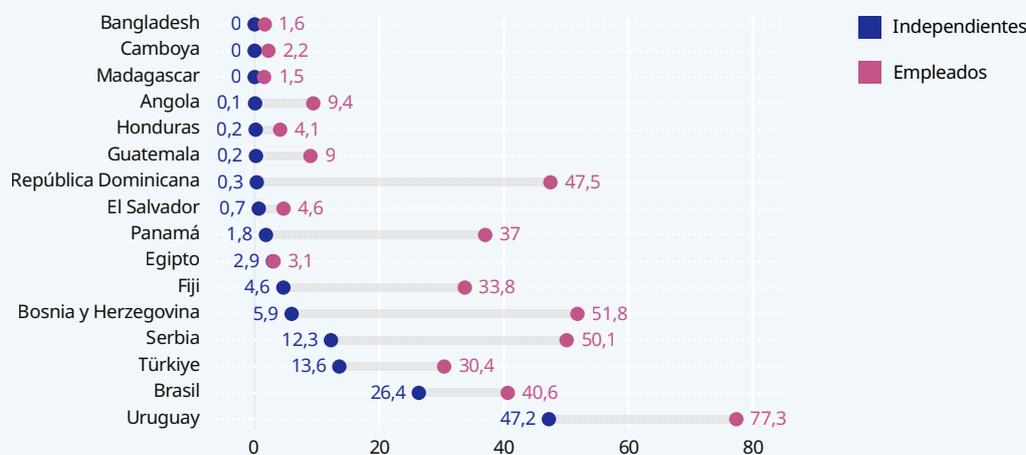
Los sistemas de protección social apenas ofrecen cobertura a los trabajadores clave de los sistemas alimentarios. Como puede observarse en el gráfico 4.3, en la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos, los trabajadores clave de los sistemas alimentarios, tanto por cuenta propia (empleados) como ajena (independientes) suelen carecer de protección social. La baja tasa de cobertura de los empleados difiere de la de otros grupos de ocupaciones y pone de manifiesto la prevalencia del trabajo informal y ocasional en la agricultura y la ganadería. Por ejemplo, en El Salvador, casi el 45 por ciento de todos los empleados clave disfrutaban de protección social, mientras que la proporción se reduce al 4,6 por ciento en el caso de los empleados clave de los sistemas alimentarios. Aunque la cobertura es más amplia en algunos países de ingresos altos y medianos altos, como Bosnia y Herzegovina, el Brasil, Panamá, Serbia, Türkiye y el Uruguay, los empleados de los sistemas alimentarios clave están menos protegidos que el resto de los trabajadores clave. En el Uruguay, por ejemplo, más del 90 por ciento de los empleados clave tienen acceso a una pensión o a una licencia remunerada por enfermedad. En cambio, solo el 77 por ciento de los empleados clave de los sistemas alimentarios cuentan con esas prestaciones.

Algunos obstáculos complican la inclusión de los trabajadores de los sistemas alimentarios en los sistemas de protección social. Para empezar, la legislación laboral a veces excluye a los trabajadores agropecuarios de los sistemas de seguridad social, como sucede en el Líbano, donde los peones agropecuarios, pesqueros y forestales no están cubiertos por los regímenes de seguro social<sup>2</sup>. En otros casos, las limitaciones administrativas y las dificultades de registro y control en las zonas rurales impiden a

los trabajadores acceder a las prestaciones<sup>3</sup>. Además, los trabajadores de los sistemas alimentarios tropiezan con mayores obstáculos informativos y organizativos, al trabajar y residir en lugares remotos y no estar al corriente de las políticas o prestaciones que les asisten. En el caso de los trabajadores migrantes sujetos a programas de migración laboral temporal, aunque tienen reconocidas algunas prestaciones de seguridad social en virtud de los acuerdos bilaterales (por ejemplo, entre el Canadá y México en el marco del programa canadiense de trabajadores agrícolas estacionales), la naturaleza temporal del trabajo estacional impide que los migrantes accedan efectivamente a una cobertura de protección social completa en la práctica<sup>4</sup>. Para superar algunos de los impedimentos descritos, varios países, como Argelia y el Brasil, han elaborado una legislación de seguridad social especial para los trabajadores rurales. En otros casos, como el del Ecuador, la principal institución de seguridad social es el Seguro Social Campesino, subvencionado por el Estado en beneficio de los trabajadores rurales<sup>5</sup>.

Una elevada proporción de los empleados clave que trabajan en los sistemas alimentarios están mal remunerados, lo que significa que su salario es inferior a dos tercios de la mediana salarial del país. En los países sobre los que se

▶ **Gráfico 4.3. Proporción de trabajadores clave de los sistemas alimentarios con prestaciones de seguridad social en una selección de países (en porcentaje)**



**Nota:** La protección social se infiere a partir de dos tipos de derechos: los criterios de admisibilidad y acceso a las pensiones o a la licencia remunerada por enfermedad.

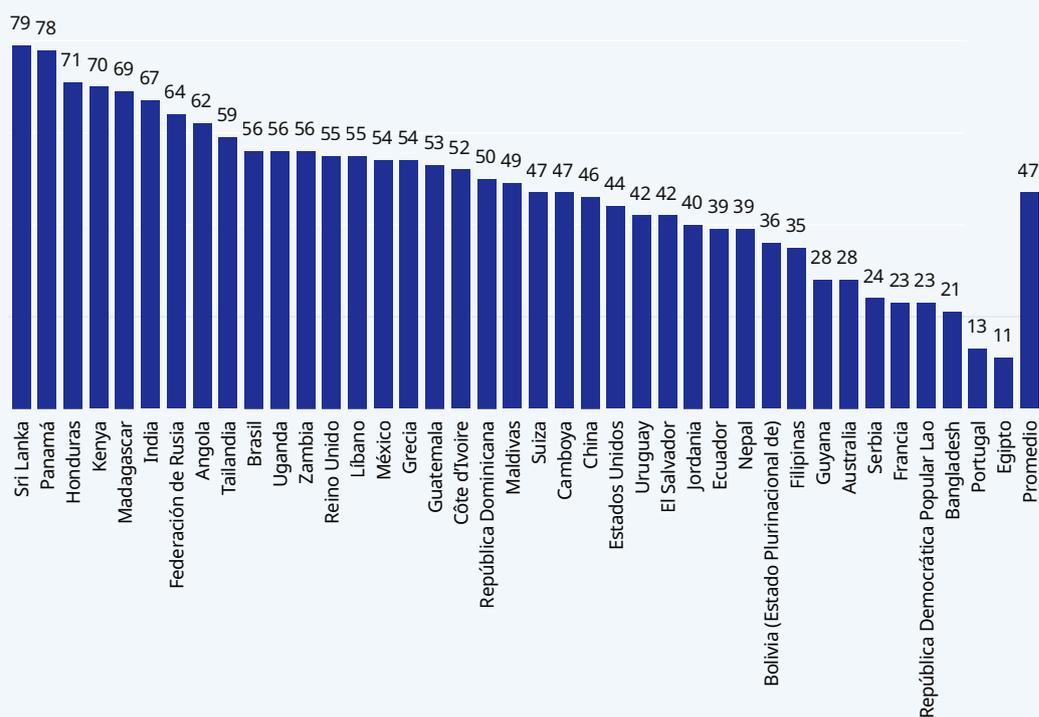
**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

dispone de datos, la mitad de los asalariados clave perciben, en promedio, unos ingresos inferiores a ese umbral (gráfico 4.4). Sin embargo, la proporción varía considerablemente de un país a otro: por ejemplo, asciende al 79 y al 78 por ciento en Sri Lanka y Panamá, respectivamente, mientras que apenas alcanza el 13 y el 11 por ciento en Portugal y Egipto, respectivamente.

Los bajos salarios que perciben los empleados clave de los sistemas alimentarios en muchos países pueden ser, en parte, un reflejo de la escasa productividad del sector agropecuario, especialmente en aquellas zonas en que la agricultura es una de las principales fuentes de empleo. En un estudio mundial se ha observado una diferencia sustancial de productividad entre el sector agropecuario y los demás, incluso después de tener en cuenta diversos problemas de medición<sup>6</sup>. Más concretamente, en el caso de las economías de ingresos bajos y medianos de Asia, los datos recientes muestran que la productividad laboral de la agricultura no crece al mismo ritmo que la de otros sectores, sino que lo ha hecho más lentamente durante los cinco años estudiados, de manera que la diferencia de productividad se ha ampliado considerablemente con el tiempo<sup>7</sup>. En este contexto, existe el riesgo de que los empleados clave de los sistemas alimentarios perciban una remuneración más baja que la de otros empleados. Las políticas que apoyan el aumento de la productividad en la agricultura y la ganadería pueden ayudar a mitigar este riesgo.

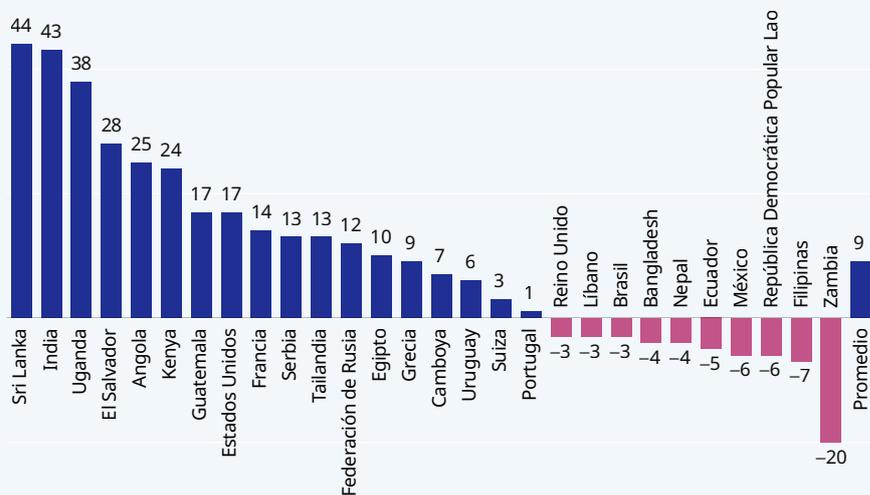
Aun así, la baja remuneración de los empleados clave de los sistemas alimentarios no puede atribuirse únicamente a la productividad. Los déficits institucionales en los procesos de fijación salarial también contribuyen a ese resultado. Por ejemplo, buena parte de los empleados clave de los sistemas alimentarios quedan excluidos de la cobertura del salario mínimo legal en muchos países. Según se observó en un examen de las políticas de salario mínimo a nivel mundial, en 2020, 29 países tenían un salario mínimo legal que excluía a los trabajadores agropecuarios o domésticos, o a ambos, de la legislación sobre el salario mínimo<sup>8</sup>. Doce países excluían total o parcialmente a los trabajadores agropecuarios, mientras que posiblemente daban cobertura a los trabajadores domésticos. Cuando estas categorías de asalariados no están excluidas, a veces están sujetas a salarios mínimos específicos, que suelen ser inferiores a los aplicados a los demás trabajadores. El escaso grado de observancia de la legislación sobre el salario mínimo, especialmente en zonas rurales remotas, también contribuye a explicar los bajos ingresos de los trabajadores de los sistemas alimentarios. Además, los sistemas de trabajo a destajo insuficientemente regulados pueden aumentar el riesgo de que los trabajadores perciban una remuneración injusta, a veces por debajo del salario mínimo vigente<sup>9</sup>. En conjunto, la proporción de empleados de los sistemas alimentarios con ingresos inferiores al salario mínimo pone de

► **Gráfico 4.4. Proporción de trabajadores con bajos niveles retributivos en el conjunto de empleados clave de los sistemas alimentarios (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 4.5. Brecha salarial de género de los empleados clave de los sistemas alimentarios en una selección de países (en porcentaje)**



**Nota:** Los valores positivos indican que la diferencia retributiva es favorable a los hombres; a la inversa, los valores negativos representan una brecha favorable a las mujeres.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

manifiesto la escasa protección de este grupo de trabajadores. En los países donde se aplica una política de salario mínimo, el 52 por ciento de los empleados de los sistemas alimentarios clave perciben ingresos inferiores a ese umbral.

Por último, la variación entre países se debe en parte a diferencias en la situación laboral de los trabajadores agropecuarios. En algunos países, los trabajadores agropecuarios se clasifican mayoritariamente como independientes o trabajadores familiares auxiliares. Por lo tanto, sus ingresos no se tienen en cuenta en el cálculo de los salarios, que se circunscribe a los empleados. En Egipto, por ejemplo, el 15 por ciento de los trabajadores de los sistemas alimentarios clave son independientes y el 30 por ciento son trabajadores familiares auxiliares. En Bangladesh, más de la mitad de los trabajadores clave de los sistemas alimentarios son independientes.

**Las mujeres suelen contribuir al trabajo agropecuario además de realizar tareas domésticas no remuneradas que favorecen la productividad del resto del hogar.**

En la mayoría de los casos, los niveles retributivos más bajos de las ocupaciones clave en los sistemas alimentarios corresponden a las mujeres. La brecha salarial de género entre los empleados clave de los sistemas alimentarios asciende, en promedio, al 9 por ciento en los países cuyos datos permiten estimar este indicador (gráfico 4.5). Sin embargo, las empleadas clave de los sistemas alimentarios perciben salarios superiores por término medio a los de sus homólogos masculinos en unos pocos países, como el Ecuador, Filipinas, México y Zambia. No obstante, como ya se ha señalado, una diferencia salarial media favorable de las mujeres no excluye necesariamente la existencia de discrepancias salariales a favor de los hombres cuando se examinan con mayor detalle los datos de cada ocupación o actividad. Por ejemplo, en un estudio realizado en 2018 sobre la población de trabajadores agropecuarios en cuatro cultivos principales (palay, maíz, coco y caña de azúcar) en Filipinas, se confirmó la presencia de diferencias salariales entre trabajadores que realizaban la misma actividad agrícola, con un sesgo salarial del 21 por ciento desfavorable a las mujeres<sup>10</sup>.

Además, en muchos casos, las mujeres que trabajan en el sector de los sistemas alimentarios no perciben remuneración alguna. En la India, el trabajo no remunerado en explotaciones agropecuarias familiares representa un tercio del empleo informal de las mujeres y, en el caso de Egipto, nada menos que el 85 por ciento<sup>11</sup>. Por otro lado, aunque este aspecto no se refleja en las cifras aquí presentadas, las mujeres suelen contribuir al trabajo agropecuario además de realizar tareas domésticas no remuneradas que favorecen la productividad del resto del hogar.

## 4.2. Trabajadores de la salud: riesgos para la seguridad y la salud en condiciones de escasa representación colectiva

*Antes de la COVID, ya había enfermedades contagiosas, ya teníamos ese riesgo. Aparte de eso, vamos a las casas. Nadie sabe qué tipo de psicología tienen los pacientes en casa. Unos viven en condiciones desesperadas, otros son muy irascibles, otros se encuentran muy agitados [...] Estos riesgos son normales en nuestro trabajo.*

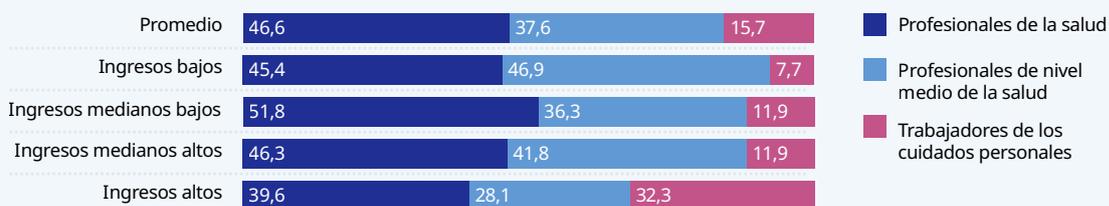
*Trabajadora del área de cuidado de ancianos, Türkiye<sup>12</sup>*

Durante los primeros meses de la pandemia, el público aplaudió en todo el mundo a los trabajadores de la salud por su contribución a la salud y el bienestar de la sociedad, y en señal de agradecimiento por los riesgos que soportaban. Este gesto fue bien valorado por los trabajadores de la salud, pero no corrigió los diversos problemas que les aquejan desde hace tiempo. Garantizar una vida sana es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y el acceso a una atención de salud de calidad está reconocido como un derecho humano básico<sup>13</sup>. Sin embargo, los servicios de salud no reciben suficiente financiación, sobre todo en los países de ingresos medianos y bajos, lo que tiene importantes consecuencias para la proporción de empleo y las condiciones de trabajo en el sector. En los países de ingresos altos, uno de cada cinco trabajadores clave está ocupado en los servicios de salud. En cambio, la proporción desciende a menos de 1 de cada 50 en los países de ingresos bajos.

En muchas partes del mundo, la inversión en la atención de salud es insuficiente. Por ejemplo, en 2017 el gasto público en salud en la India como porcentaje del PIB fue de solo el 1 por ciento, mientras que ese mismo año la proporción fue de casi el 14 por ciento en los Estados Unidos y del 9,6 por ciento en Alemania<sup>14</sup>. Incluso teniendo en cuenta todos los gastos (incluidos los del sector privado y los sufragados por los hogares privados), sigue habiendo una gran diferencia entre los países de ingresos bajos y los de ingresos altos. Más adelante, en la sección 6.1, se analiza con mayor detalle el déficit de inversión en salud. La presente sección se centra en las condiciones de trabajo que están relacionadas con la falta de inversión.

Además de las diferencias en el presupuesto asignado a la salud, también hay variaciones entre países en la composición profesional de los trabajadores clave de la salud. Como se observa en el gráfico 4.6, por término medio más del 46 por ciento de los trabajadores clave del grupo son profesionales de la salud, como médicos, profesionales de la enfermería y partería, practicantes paramédicos y veterinarios, mientras que casi el 38 por ciento son técnicos y profesionales de nivel medio en las mismas ocupaciones. El 15,7 por ciento restante son trabajadores de los cuidados personales (categoría 53 de la CIUO-08), que comprende a los trabajadores de los cuidados personales en instituciones y a los trabajadores de los cuidados personales a domicilio, además de a los cuidadores de niños y a los auxiliares de maestros. Los trabajadores de los cuidados personales representan una pequeña proporción de los trabajadores clave de la salud en los países de ingresos bajos (menos del 8 por ciento), proporción que aumenta hasta el 32,3 por ciento en las economías de ingresos altos, como resultado de la creciente demanda de trabajo asistencial en esos

► **Gráfico 4.6. Composición de los trabajadores clave de la salud, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

países. En efecto, debido a los cambios sociales y demográficos, la demanda de servicios de trabajadores que prestan cuidados de larga duración —incluidos los trabajadores de los cuidados personales remunerados en servicios de salud formales e informales, tanto en instituciones como en domicilios privados, que atienden a personas con capacidades limitadas para que puedan desenvolverse en su vida diaria— va en aumento sobre todo en los países de ingresos medianos y altos<sup>15</sup>. En el Japón, por ejemplo, por cada 100 personas mayores de 65 años residentes en su hogar en 2000 había 1 trabajador de cuidados de larga duración, cifra que aumentará a 3,2 en 2019<sup>16</sup>. Los trabajadores de los cuidados de larga duración (también denominados habitualmente personal de atención de salud en el hogar o trabajadores de asistencia social) desempeñan una de las ocupaciones más feminizadas. En los países de la OCDE, por ejemplo, el 90 por ciento de ellos son mujeres (véase más información sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de los cuidados personales en el recuadro 4.2)<sup>17</sup>.

Como se ha explicado en la sección 3.1, los trabajadores de la salud están sujetos a riesgos físicos y psicosociales por su exposición a materiales infecciosos, al transporte de cargas pesadas, al trabajo en posturas extenuantes y a cargas emocionales. Las jornadas laborales prolongadas e irregulares, junto a una incidencia desproporcionada de la violencia y el acoso en el trabajo, agravan los riesgos. Como los trabajadores de la salud constituyen el pilar fundamental de cualquier sistema de salud, es indispensable abordar esas carencias.

Los trabajadores de los cuidados de larga duración, en particular, han de hacer frente a importantes dificultades en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST). Por ejemplo, en los países de la Unión Europea, el 33 por ciento de esos trabajadores afirman haber sido objeto de comportamientos adversos (como agresiones verbales, conductas humillantes, violencia física y amenazas), mientras que la cifra en todas las demás ocupaciones es del 16 por ciento<sup>18</sup>. En Austria, el 68 por ciento de los trabajadores de los cuidados en residencias y el 41 por ciento de los trabajadores de los cuidados a domicilio dicen sufrir un agotamiento físico constante<sup>19</sup>. En Alemania, los trabajadores formales de los cuidados de larga duración suelen padecer un estado de salud más negativo en comparación con los trabajadores de otros sectores<sup>20</sup>. En el Canadá, los trabajadores de los cuidados de larga duración están sometidos a altos niveles de violencia y discriminación racial por parte de los ancianos, además de trabajar a menudo muchas horas con una gran carga de trabajo<sup>21</sup>. La situación es peor entre sus homólogos canadienses con contratos temporales y multipartitos, que, además, afirman tener mayores niveles de estrés<sup>22</sup>. Durante las fases iniciales de la pandemia,

se intensificaron los riesgos relacionados con la SST para los trabajadores de cuidados de larga duración, muchos de los cuales carecían de acceso a pruebas diagnósticas y a equipos de protección personal (EPP)<sup>23</sup>.

Como se expuso en la sección 2.2, los trabajadores de la salud organizaron protestas en todo el mundo durante la pandemia para expresar su preocupación por la falta de personal y por la insuficiencia de medidas para garantizar la seguridad del personal y de los pacientes<sup>24</sup>. Las elevadas tasas de rotación del personal de enfermería —una preocupación para los sistemas de salud de muchos países antes de la pandemia— se intensificaron durante la crisis sanitaria<sup>25</sup>. Los datos de países como Egipto, El Perú y la República de Corea sugieren que los profesionales de enfermería que trabajaron en condiciones más intensas durante la pandemia eran más propensos a manifestar su intención de renunciar al empleo<sup>26</sup>. El aumento de su rotación es costoso para los sistemas de salud y puede poner en peligro la calidad del servicio<sup>27</sup>. Según una estimación correspondiente a los datos de 2020 en los Estados Unidos, un aumento del 1 por ciento en la rotación de profesionales de la enfermería supone un costo de 328 400 dólares para un hospital medio del país<sup>28</sup>. Así pues, el bienestar de los enfermeros y demás trabajadores clave de la salud no solo beneficia a cada uno de ellos, sino al sistema de salud en su conjunto.

Estas cuestiones tienen una importante dimensión de género. En primer lugar, dada la alta concentración de personal femenino en las ocupaciones de cuidados de larga duración y enfermería, las condiciones laborales del trabajo clave en esas ocupaciones son, en gran medida, un reflejo de la situación que soportan las trabajadoras en general en todo el mundo, caracterizada por la segregación y segmentación de género, la baja remuneración y las diferencias salariales entre hombres y mujeres<sup>29</sup>. En segundo lugar, estas cuestiones tienen consecuencias de mayor alcance para la sociedad y la eficiencia económica, pues los servicios de los trabajadores de los cuidados de larga duración son decisivos para que los familiares de las personas mayores o con discapacidad —especialmente las mujeres— puedan participar en el mercado laboral<sup>30</sup>.

---

**En muchos países en desarrollo, las condiciones laborales de los trabajadores clave de la salud son especialmente precarias, debido a la baja remuneración, a la inseguridad laboral y a los elevados riesgos para la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.**

---

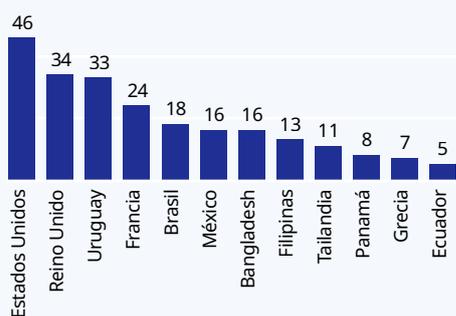
**Recuadro 4.2. Condiciones de empleo de los trabajadores clave de los cuidados personales**

Las ocupaciones de cuidados personales, que comprenden los cuidados personales en los servicios de salud y el cuidado de niños, están muy feminizadas, dado que las mujeres representan el 76 por ciento del personal del sector en el promedio de todos los países, y una proporción aún mayor en los países de ingresos altos (el 85 por ciento en promedio).

Las condiciones laborales de los trabajadores de los cuidados personales son muy desiguales de un país a otro. En los países de ingresos bajos y medianos, los trabajadores de los cuidados personales presentan condiciones ligeramente mejores en los aspectos relativos a la seguridad contractual y la cobertura de protección social que otros trabajadores clave. Por ejemplo, aunque a nivel mundial la proporción de empleados de los cuidados personales con contrato temporal es similar a la observada respecto de otros trabajadores clave, en los países de ingresos medianos bajos el 34 por ciento de los empleados de los cuidados personales tienen contratos temporales, lo que supone 16 puntos porcentuales menos que el promedio de la población de empleados clave en su conjunto<sup>1</sup>. Además, los empleados de los cuidados personales parecen estar mejor cubiertos por los regímenes de protección social que otros trabajadores clave en los países en desarrollo. Por término medio, en los países de ingresos bajos, medianos bajos y medianos altos, el 54 por ciento de los empleados en el sector de los cuidados personales cuentan con algún tipo de protección social, mientras que la tasa de cobertura de protección social de la población de trabajadores clave en esos países es del 43 por ciento<sup>2</sup>.

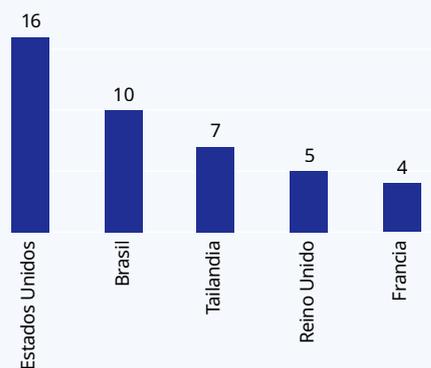
La situación es menos positiva en los países de ingresos altos, como se refleja en los datos sobre los ingresos relativos de los empleados de los cuidados personales en una selección de 12 países sobre los que se dispone de información a este respecto (gráfico R4.2.1). En los países de ingresos altos, la proporción de empleados mal remunerados está comprendida entre el 7 por ciento (Grecia), el 34 por ciento (Reino Unido) y el 46 por ciento (Estados Unidos). Además, las trabajadoras de los cuidados personales parecen salir peor paradas que sus homólogos masculinos, a pesar de que las mujeres acaparan la mayoría de los puestos en esta ocupación. En una subselección de países para los que se puede estimar este indicador (gráfico R4.2.2), la brecha salarial de género oscila entre el 4 por ciento (Francia) y el 16 por ciento (Estados Unidos).

► **Gráfico R4.2.1. Proporción de empleados de los cuidados personales con bajos niveles retributivos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico R4.2.2. Brecha salarial de género de los empleados de los cuidados personales (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

<sup>1</sup> La proporción de trabajadores de los cuidados personales con contrato temporal se estima para el mismo conjunto de países que en la sección 3.3, excepto los siguientes: Egipto, El Salvador, Federación de Rusia, Fiji, Gambia, Georgia, Ghana, Irán (República Islámica del), Mozambique, Samoa y Ucrania.

<sup>2</sup> La proporción de trabajadores de los cuidados personales con cobertura de protección social se estima para el mismo conjunto de países que en la sección 3.6, excepto los siguientes: Egipto, El Salvador, Fiji, Gambia, Georgia, Ghana, Kenya, Liberia, Madagascar, Maldivas, Mozambique, Nepal, República Democrática Popular Lao, Samoa, Sierra Leona y Timor-Leste.



### Recuadro 4.3. Activistas sociosanitarias acreditadas en la India

Las activistas sociosanitarias acreditadas (ASHA) son trabajadoras de la salud comunitarias designadas y formadas por la National Rural Health Mission de la India<sup>1</sup>. Son seleccionadas entre las mujeres de la comunidad, de edades comprendidas entre los 25 y los 45 años, con estudios secundarios completos<sup>2</sup>. Se ocupan de diversas tareas, entre ellas las de prestar atención de salud de primer contacto, informar sobre enfermedades e infecciones, y trasladar a los pacientes a los hospitales si es

necesario<sup>3</sup>. Aunque se trata de trabajadoras designadas por el Gobierno, no están reconocidas como empleadas y solo perciben una remuneración en forma de «incentivos» vinculados a la consecución de determinados objetivos. Tras las protestas de estas trabajadoras, varios estados introdujeron un componente salarial fijo y el Gobierno central también aumentó su contribución en incentivos<sup>4</sup>. El salario medio de las ASHA asciende a 10 000 rupias de la India al mes (aproximadamente 120 dólares de los Estados Unidos)<sup>5</sup> y las trabajadoras afirman que a veces sufragan con sus propios ingresos los gastos de traslado de los pacientes a los hospitales<sup>6</sup>, por lo que incluso el poco dinero que ganan a veces se destina a gastos relacionados con el trabajo. Además, muchas trabajadoras afirman que perciben su remuneración con retraso<sup>7</sup>.

Además de la baja remuneración y la demora en los pagos, las activistas sociosanitarias soportan otras dificultades en su ocupación. Una de ellas es la pesada carga de trabajo. Por ejemplo, más de un tercio de las ASHA destinadas en las zonas rurales tienen a su cargo más de 2 000 personas<sup>8</sup>. Prestar servicio a tanta gente en las zonas rurales supone también un reto logístico y, en efecto, muchas de las trabajadoras manifiestan la escasez de autobuses y triciclos motorizados en las zonas donde trabajan<sup>9</sup>. A menudo sufren también situaciones de violencia y acoso, y denuncian agresiones verbales y físicas<sup>10</sup>. La falta de cooperación de las comunidades en las que trabajan y la insuficiencia de recursos, como salas de espera o fotocopiadoras, son otros de los problemas que destacan las trabajadoras<sup>11</sup>. Además, no disponen de canales formales de comunicación ni de acceso a supervisores que atiendan sus dificultades y busquen soluciones<sup>12</sup>. Se ha señalado que muchos de estos problemas están relacionados con la condición jurídica ambigua de las ASHA, a quienes se considera trabajadoras voluntarias o *bahus* («nuevas») en vez de empleadas<sup>13</sup>.

Durante la crisis de la COVID-19, la carga de trabajo de las ASHA aumentó considerablemente. Su función fue decisiva, pues se ocuparon de tareas como el rastreo de contactos, la administración de pruebas diagnósticas, la aplicación de medidas de aislamiento, la realización de encuestas puerta a puerta, la distribución de medicamentos e incluso de comida a los pacientes confinados, la respuesta a las llamadas de socorro y la organización de traslados de pacientes al hospital. También se encargaron de llevar un registro de los progresos de la vacunación y de motivar a la población para que se vacunara. En paralelo a estas nuevas y exigentes tareas, las trabajadoras sociocomunitarias siguieron asumiendo sus obligaciones habituales de atención prenatal y posnatal, incluido el seguimiento de la salud infantil. A la mayoría de ellas se les suministraban mascarillas e higienizantes, pero no en cantidades suficientes ni de calidad óptima, lo que obligó a muchas trabajadoras a costearse la compra de su propio EPP<sup>14</sup>.

<sup>1</sup> India, Ministry of Health and Family Welfare, s. f.

<sup>2</sup> India, Ministry of Health and Family Welfare, s. f.

<sup>3</sup> India, National Health Mission, 2019.

<sup>4</sup> Sinha, Gupta y Shriyan, 2021.

<sup>5</sup> Siddharth, 2022.

<sup>6</sup> Sarin *et al.*, 2016.

<sup>7</sup> Sinha, Gupta y Shriyan, 2015.

<sup>8</sup> Gohel *et al.*, 2015.

<sup>9</sup> Brahmabhatt y Sheth, 2017.

<sup>10</sup> *The Pioneer*, 2021; Brahmabhatt y Sheth, 2017, 188.

<sup>11</sup> Bhardwaj, 2017.

<sup>12</sup> Sinha, Gupta y Shriyan, 2021.

<sup>13</sup> Pandey, 2021.

<sup>14</sup> D. Singh, de próxima publicación.

En muchos países en desarrollo, las condiciones laborales de los trabajadores clave de la salud son especialmente precarias, debido a la baja remuneración, a la inseguridad laboral y a los elevados riesgos para la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. En la India, resulta especialmente preocupante la situación de las activistas sociosanitarias acreditadas (ASHA), trabajadoras de la salud comunitarias designadas en el marco de la National Health Mission, un programa que se puso en marcha en 2005 (véase el recuadro 4.3). Más de un millón de mujeres trabajan como ASHA en distintas partes del país, tendiendo puentes entre la comunidad y el sistema de salud. Las ASHA se ocupan de diversos servicios públicos de salud, entre ellos la salud materno infantil y las enfermedades transmisibles y no transmisibles<sup>31</sup>. El impacto positivo de su labor es evidente: en las comunidades donde trabajan las tasas de inmunización son más altas y las de mortalidad han descendido<sup>32</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, las ASHA difundieron información sobre el virus y sobre los protocolos de seguridad, rastrearon los casos positivos y colaboraron en las campañas de vacunación, además de asumir sus responsabilidades habituales de atención materna, vacunación infantil y atención de salud de la comunidad. En 2022, el Director General de la OMS galardonó a las ASHA con uno de los premios a los líderes de la salud mundial.

Además de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, preocupan cada vez más las condiciones de empleo de los trabajadores con modalidades contractuales atípicas, como la contratación temporal o el trabajo a través de agencia. En el Reino Unido, en 2016, el 17 por ciento de todos los contratos de cero horas se concentraban en la ocupación de «auxiliares de cuidados y trabajadores de los cuidados personales», lo que la convierte en la mayor ocupación con esta modalidad de empleo<sup>33</sup>, en gran parte suministrado a través de agencias privadas<sup>34</sup>. En los países de la OCDE, aproximadamente el 20 por ciento de los trabajadores de los cuidados de larga duración tienen contratos temporales, frente al 11 por ciento del personal hospitalario. Cerca del 45 por ciento de los trabajadores de los cuidados de larga duración trabajan a tiempo parcial, el doble del promedio registrado en otras ocupaciones<sup>35</sup>.

Como se explica en la sección 3.2, el sector de la salud está relativamente sindicado: un 35 por ciento de los trabajadores clave de la salud están afiliados a un sindicato en los países y territorios sobre los que se dispone de datos. No obstante, existen grandes diferencias entre el sector privado y el público (véase el gráfico 4.7), y entre las distintas ocupaciones dedicadas a la atención de la salud. En Angola, por ejemplo, poco más del 5 por ciento de los empleados clave de la salud en el sector privado tienen representación colectiva a través de sindicatos, frente a casi el 22 por ciento de los trabajadores del sector público. Con la excepción de Lesotho, los empleados clave de la salud en el sector privado están mucho menos sindicados que sus homólogos del sector público. Dada la elevada proporción de empleo en el sector privado en muchos países (el 50 por ciento en los países de ingresos altos y el 38 por ciento en los de ingresos medianos bajos), los bajos niveles de sindicación afectan a las condiciones laborales de un número considerable de trabajadores clave de la salud. Además, en la mayoría de los países, incluidos algunos de la UE como Alemania y Portugal, las personas que trabajan para proveedores privados de cuidados no suelen estar sindicadas ni cubiertas por convenios colectivos<sup>36</sup>. En algunos países, como Polonia, los trabajadores de los cuidados de larga duración solo pueden participar en la negociación colectiva de ámbito empresarial<sup>37</sup>, y la cobertura de los convenios colectivos varía sustancialmente entre los países de la UE, desde casi un 100 por ciento de trabajadores a tiempo

► **Gráfico 4.7. Proporción de empleados clave de la salud sindicados, por empleo en el sector público y privado, en una selección de países y territorios (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

parcial cubiertos por convenios en Dinamarca y España, hasta al 5 por ciento en Grecia<sup>38</sup>. En muchos países, como Estonia y el Reino Unido, la cobertura de los convenios colectivos es menor para los trabajadores de los cuidados de larga duración que para los trabajadores hospitalarios<sup>39</sup>.

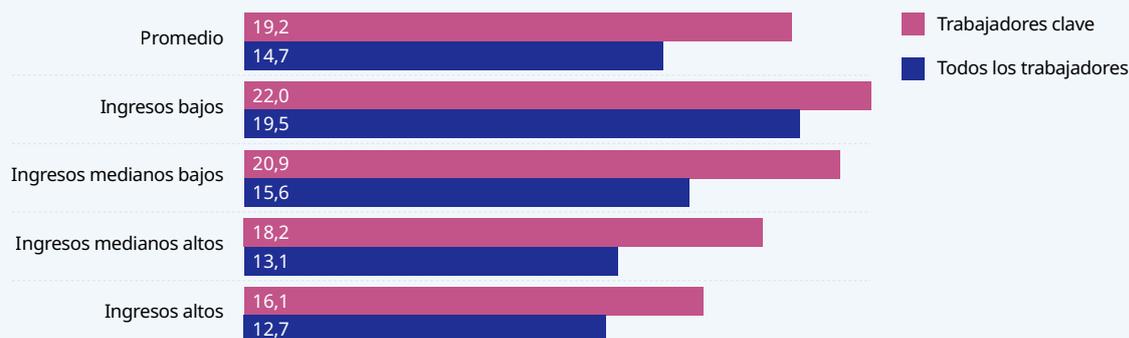
Los resultados anteriores indican que, en promedio, los mecanismos de negociación de los trabajadores clave de la salud en el sector privado son relativamente frágiles, a tenor de las bajas tasas de sindicación, especialmente entre los trabajadores de los cuidados de larga duración. Una de las principales razones es que muchos trabajadores clave de la salud, especialmente en el sector privado, tienen modalidades de empleo atípicas que dificultan la negociación colectiva<sup>40</sup>. Además, algunos prestan servicio como contratistas independientes, lo que los priva del derecho a sindicarse y a negociar colectivamente en la mayoría de las jurisdicciones. Otras razones que explican las bajas tasas de organización colectiva y del escaso poder de negociación de los trabajadores de los cuidados de larga duración son la naturaleza altamente competitiva de este mercado asistencial y sus márgenes de beneficio relativamente exigüos, así como la elevada fragmentación y la falta de coordinación y de un marco reglamentario integral<sup>41</sup>.

Sin embargo, cuando los trabajadores están organizados, las condiciones laborales mejoran radicalmente. El personal sindicado de las residencias de ancianos en los Estados Unidos percibe una remuneración más alta y demuestra una mayor productividad, lo que beneficia a empleados y empleadores<sup>42</sup>. La sindicación también tuvo un efecto positivo durante la pandemia, habida cuenta de que la tasa de mortalidad de pacientes en residencias de ancianos sindicadas fue aproximadamente un 30 por ciento inferior a la de las residencias de ancianos no sindicadas<sup>43</sup>. Esto se debe probablemente a las oportunidades de expresión y de participación, que son fundamentales para que los trabajadores, los empleadores y demás partes interesadas respondan adecuadamente a situaciones de crisis como la pandemia de COVID-19<sup>44</sup>. Según se explica en el capítulo 2, los trabajadores sindicados pudieron transmitir sus problemas laborales a través de los sindicatos, que negociaron con la dirección para abordar las cuestiones planteadas, especialmente las relativas a la SST, de una forma más oportuna y eficaz.

### 4.3. Trabajadores clave del comercio al por menor: mínima protección y horarios irregulares

A lo largo de la pandemia, los trabajadores clave del comercio al por menor siguieron prestando servicio al otro lado del mostrador en las farmacias, reponiendo existencias en los pasillos de los supermercados, manejando la caja registradora en las tiendas de conveniencia locales o en establecimientos de cadenas comerciales, y vendiendo comida en puestos ambulantes. En este capítulo se define a los trabajadores clave del comercio al por menor como aquellos que desempeñan ocupaciones de ventas y servicios afines en todos los sectores que mantuvieron su

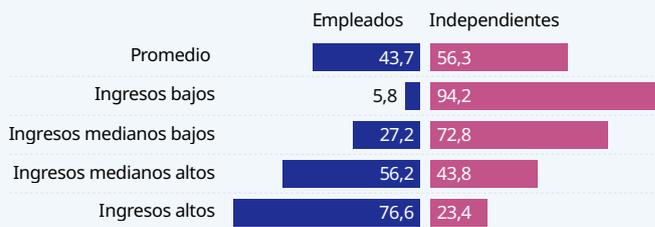
▶ **Gráfico 4.8. Proporción de trabajadores del comercio al por menor en el conjunto de todos los trabajadores y de los trabajadores clave, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

actividad durante la pandemia. Por lo tanto, se incluyen tanto los trabajadores empleados en establecimientos al por menor como a los trabajadores ambulantes por cuenta propia<sup>45</sup>. Como puede verse en el gráfico 4.8, casi el 15 por ciento de todos los trabajadores del mundo están ocupados en el comercio al por menor, y una proporción es aún mayor en los países de ingresos bajos. Además, casi uno de cada cinco trabajadores clave trabaja en el comercio al por menor, realizando funciones necesarias para la existencia diaria de la sociedad, lo que convierte a este grupo profesional clave en el segundo más representado en todas las categorías de ingresos.

► **Gráfico 4.9. Situación laboral de los trabajadores clave del comercio al por menor, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

#### Recuadro 4.4. Venta ambulante

Las recesiones económicas son siempre difíciles para los vendedores ambulantes, en tanto en cuanto aumentan el costo de los insumos, reducen el gasto de los consumidores y empujan a los nuevos desempleados a dedicarse a la venta ambulante, lo que intensifica la competencia entre vendedores<sup>1</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, además de estos riesgos, las restricciones impuestas por los gobiernos empeoraron aún más las condiciones de los vendedores ambulantes. La demanda de sus productos cayó en picado como consecuencia de las medidas de confinamiento, agravadas con el aumento de los costos de transporte y la escasez de materias primas<sup>2</sup>. Inevitablemente, los ya bajos ingresos de los trabajadores se deterioraron aún más.

Las condiciones de trabajo de los vendedores ambulantes se caracterizan por los bajos ingresos, los bajos niveles de protección social, las jornadas de trabajo prolongadas y los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo. Por ejemplo, se calcula que dos de cada tres vendedores ambulantes de comida en Dhaka (Bangladesh) viven por debajo del umbral de la pobreza<sup>3</sup>. Al ser mayoritariamente informales, muchos de ellos no pueden acceder a los mercados financieros formales y dependen de préstamos informales con elevados tipos de interés. Así pues, no es de extrañar que en Colombia los vendedores ambulantes con ingresos superiores al promedio no logren mejorar sus condiciones de vida debido a los elevados niveles de endeudamiento<sup>4</sup>. Otros motivos de preocupación para los vendedores ambulantes son su exposición a la contaminación exterior, los fenómenos meteorológicos extremos, los riesgos físicos derivados de la carga y el transporte de mercancías pesadas, así como la violencia<sup>5</sup>. Además, los vendedores ambulantes suelen carecer de acceso a instalaciones higiénicas.

Otro problema común se refiere a los abusos de que son objeto a manos de las autoridades<sup>6</sup>. Los datos de varias ciudades, como Accra (Ghana), Lima (Perú), Mumbai (India) y Nakuru (Kenya), muestran que muchos trabajadores se ven obligados a pagar tasas informales a funcionarios locales o a la policía para poder seguir operando<sup>7</sup>. Durante los periodos de confinamiento por la COVID-19, los vendedores ambulantes sufrieron a veces el hostigamiento de la policía, a pesar de estar clasificados como trabajadores clave<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Roever, 2014; WIEGO, s. f. a).

<sup>2</sup> Singh, de próxima publicación.

<sup>3</sup> Etzold, 2014.

<sup>4</sup> Martínez y Rivera-Acevedo, 2018.

<sup>5</sup> Ko Ko *et al.*, 2020.

<sup>6</sup> Rosales, 2020.

<sup>7</sup> Roever y Skinner, 2016; Saha, 2011.

<sup>8</sup> Dev y Rahul, 2022.

▶ **Gráfico 4.10. Proporción de trabajadores clave del comercio al por menor con cobertura de protección social en países de ingresos bajos y medianos (en porcentaje)**



**Nota:** La protección social se infiere a partir de dos tipos de derechos: los criterios de admisibilidad y acceso a las pensiones o a la licencia remunerada por enfermedad. Los datos se limitan a los países de ingresos bajos y medianos.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

Aunque la proporción global de trabajadores clave del comercio al por menor es similar en todos los países, existen diferencias considerables en cuanto a la situación laboral de las personas que ocupan esos puestos. El gráfico 4.9 muestra la proporción de empleados y trabajadores independientes entre los trabajadores clave del comercio al por menor. Como se puede observar, en los países de ingresos bajos la inmensa mayoría de los trabajadores clave del sector son independientes (el 94 por ciento en promedio), con una variación que va del 89 por ciento en Uganda al 99 por ciento en Sierra Leona. En cambio, los empleados de diversos establecimientos minoristas representan más del 76 por ciento de todos los trabajadores clave del comercio al por menor en los países de ingresos altos. En los Estados Unidos, por ejemplo, el 95 por ciento de los trabajadores clave del comercio al por menor son asalariados.

La importancia del empleo por cuenta propia entre los trabajadores clave del comercio al por menor en los países en desarrollo es un reflejo de la falta de oportunidades de empleo formal y de la facilidad de acceso a la ocupación. En Angola, más del 32 por ciento de los trabajadores clave del comercio al por menor son vendedores ambulantes de alimentos y de otros artículos diversos, y trabajan exclusivamente por cuenta propia. Los datos de las encuestas indican que los vendedores ambulantes suelen ser los principales proveedores de ingresos del hogar y que el trabajo es su único medio de subsistencia<sup>46</sup>. Este tipo de actividad económica es vital para asegurar el sustento de muchos hogares en los países en desarrollo, especialmente entre los inmigrantes rurales<sup>47</sup>. La venta ambulante informal también suele cumplir una función amortiguadora en tiempos de crisis económica. Esta tendencia resurgió durante la pandemia de COVID-19, ya que muchas personas recurrieron a la venta ambulante como fuente de ingresos, aumentando la competencia del sector (véase el recuadro 4.4).

**La mayoría de los trabajadores clave del comercio al por menor de todo el mundo tienen semanas laborales muy largas: en promedio, un tercio de ellos trabaja más de 48 horas semanales.**

Entre las condiciones de trabajo analizadas en el capítulo 3, los trabajadores clave del comercio al por menor son los que más sufren la falta de protección social y los horarios de trabajo largos e imprevisibles. En el gráfico 4.10 se muestra la proporción de trabajadores clave del comercio al por menor con derecho a prestaciones de seguridad social, como pensiones y licencia remunerada por enfermedad. En promedio, solo el 22 por ciento de los trabajadores clave del sector disfrutaban de esa cobertura. La proporción asciende al 37 por ciento en los países de ingresos medianos altos, mientras que en los países de ingresos bajos se reduce a tan solo el 5 por ciento. Esta situación se explica por los altos niveles de empleo por cuenta propia, ya señalados, lo que significa que los trabajadores, en la mayoría de los casos, necesitan cotizar voluntariamente al sistema para estar más protegidos, una carga poco realista dados sus niveles de ingresos generalmente bajos. Los países han tardado en desarrollar sistemas más inclusivos que den cobertura a los trabajadores independientes. Incluso en países como el Brasil y Türkiye, donde se ha tratado de incluir a los trabajadores por cuenta propia en los sistemas de protección social, el 41 y el 33 por ciento de los trabajadores clave del comercio al por menor, respectivamente, siguen desprovistos de protección social.

Lamentablemente, la falta de protección social de los trabajadores clave en el comercio al por menor no es exclusiva de los países en desarrollo. En los Estados Unidos, en 2020, casi el 50 por ciento de los trabajadores de los servicios, incluidos los del comercio al por menor, carecían de derecho a licencia remunerada por enfermedad<sup>48</sup>; menos de la mitad de los trabajadores de los servicios con salarios bajos disfrutaban de un seguro médico a cargo del empleador, y el 21 por ciento no tenían seguro médico<sup>49</sup>. Estas cifras indican que muchos trabajadores clave del comercio al por menor no pueden

► **Gráfico 4.11. Proporción de trabajadores clave del comercio al por menor con horarios de trabajo cortos o excesivamente largos, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Nota:** Los horarios de trabajo cortos se definen como menos de 20 horas semanales, y los de más de 48 horas semanales se consideran excesivamente largos.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

permitirse una licencia por enfermedad y, por lo tanto, optan por seguir trabajando en caso de enfermedad o lesión, con las consecuencias que ello conlleva para su propia recuperación y, durante la pandemia de COVID-19, para la propagación del virus.

Los horarios de trabajo largos e imprevisibles son otra fuente importante de inseguridad para los trabajadores clave del comercio al por menor. Salvo en los países de ingresos altos, los trabajadores clave del comercio al por menor de todo el mundo tienen semanas laborales muy largas: en promedio, un tercio de ellos trabaja más de 48 horas semanales, mientras que la proporción es de casi el 45 por ciento en los países de ingresos medianos bajos y de ingresos bajos (véase el gráfico 4.11). Los vendedores ambulantes de los países en desarrollo suelen trabajar entre 10 y 12 horas al día, pues sus ingresos dependen del número de horas de actividad laboral. Muchos no se toman días libres y recurren a la ayuda de sus familiares cuando se ven obligados a ausentarse<sup>50</sup>. Sin embargo, los largos horarios no se limitan a los trabajadores por cuenta propia, ya que muchos empleados de los países en desarrollo también trabajan muchas horas. En Bangladesh, por ejemplo, el 81 por ciento de los empleados y casi el 76 por ciento de los trabajadores independientes en ocupaciones clave del comercio al por menor tienen semanas laborales de más de 48 horas.

En contraste con las largas jornadas de los trabajadores clave del comercio al por menor en los países de ingresos bajos, la irregularidad horaria es la principal preocupación de los trabajadores del sector en algunos países de ingresos altos. En promedio, casi el 10 por ciento de los trabajadores clave del comercio al por menor tienen horarios de trabajo cortos, definidos como menos de 20 horas semanales, y la proporción asciende casi al 13 por ciento en los países de ingresos altos. Aunque los horarios cortos son a veces voluntarios y convenientes para estudiantes o personas con responsabilidades de cuidados, generalmente están relacionados con la tendencia del sector hacia un predominio del trabajo por turnos y hacia la desregularización del tiempo de trabajo<sup>51</sup>. En los Estados Unidos, la planificación «justo a tiempo» es una práctica común, y los empleados soportan la mayor parte del costo de la flexibilidad horaria. Las empresas de comercio al por menor controlan el número total de horas de trabajo e intentan adaptar la cantidad de trabajo en curso a la demanda de los clientes y a las necesidades de acumulación de existencias en tiempo real<sup>52</sup>. Del mismo modo, los horarios irregulares o atípicos son prácticas habituales en el trabajo de servicios en los Estados Unidos, lo que obliga a los trabajadores clave del comercio al por menor a estar presentes por las noches y en fines de semana<sup>53</sup>. Por ejemplo, según se estima en una encuesta realizada entre trabajadores del sector de servicios de Nueva Jersey, el 28 por ciento de ellos trabaja en turnos variables, el 21 por ciento en turnos rotativos y el 18 por ciento en turnos de noche<sup>54</sup>. La ampliación de los horarios nocturnos y en fines de semana ha provocado cambios permanentes en las pautas de compra y las actitudes de los consumidores, alimentando las expectativas de que los trabajadores del comercio al por menor trabajen en todo momento<sup>55</sup>. Esta forma flexible de asignar los turnos dificulta la conciliación del trabajo con la vida familiar y con la educación o la formación de los trabajadores.

En Europa la planificación «justo a tiempo» es menos común, en parte porque el principio de igualdad de trato recogido en la legislación nacional, junto a una ordenación más estricta de los turnos y los contratos, resta incentivos económicos al trabajo a tiempo parcial. Con todo, los horarios irregulares siguen siendo frecuentes en algunos países europeos. Según la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, más del 15 por ciento de los trabajadores clave del comercio al por menor afirman que sus horarios cambian el mismo día o el día anterior a la realización del trabajo. No obstante, hay variaciones significativas entre países. En Irlanda más del 28 por ciento de los encuestados afirman que sus horarios de trabajo pueden modificarse en el último momento (el mismo día o el día anterior), la proporción es inferior al 2 por ciento en Italia.

## 4.4. Trabajadores clave de seguridad: jornadas largas que entrañan riesgos

Los trabajadores de seguridad ayudan a mantener el orden y la seguridad públicos. Durante la pandemia de COVID-19, asumieron otra función importante, la de hacer cumplir las normas relacionadas con la pandemia. A nivel mundial, los trabajadores de seguridad constituyen casi el 6,5 por ciento de todos los trabajadores clave, aunque la proporción es ligeramente superior en los países de ingresos medianos altos (el 8,8 por ciento) y en los de ingresos altos (el 7,7 por ciento). Los policías representan la mayor parte de los trabajadores clave de seguridad, seguidos de los guardias de protección privada. La proporción de guardias de protección oscila entre el 31,1 por ciento en el Pakistán y el 79,2 por ciento en Filipinas. En cambio, la proporción de policías varía desde el 15,9 por ciento en Filipinas hasta el 66,9 por ciento en el Pakistán (gráfico 4.12).

Existen importantes diferencias en cuanto a las condiciones de trabajo de los guardias de protección, los policías y los bomberos. Un rasgo distintivo principal es la mayor tasa de sindicación de los policías<sup>56</sup>, mientras que los guardias de protección —que suelen estar contratados con carácter privado a través de subcontratistas y dispersos por los establecimientos— apenas están sindicados. Los policías y bomberos trabajan casi exclusivamente en el sector público y suelen tener una seguridad laboral favorable. Por lo general, los sindicatos policiales presentan altas tasas de afiliación y consiguen negociar mejoras en el ámbito de la formación y la dotación de equipo<sup>57</sup>. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, los sindicatos policiales presionaron para mejorar la protección en materia de SST y acceso a EPP<sup>58</sup>.

Por lo que respecta a las condiciones de trabajo de los guardias de protección, la subcontratación es habitual y existe una gran flexibilidad en cuanto al número de empleados, el tiempo de trabajo y las actividades que realizan<sup>59</sup>. En un estudio realizado en Sudáfrica se documentan bajos índices de sindicación, además de una elevada prevalencia de la temporalidad, bajos niveles retributivos, largas jornadas de trabajo, dificultades para conciliar la vida laboral y personal, y un acceso limitado a la protección social. Además, los guardias de protección de Sudáfrica denunciaron una falta de reconocimiento por su trabajo y un sentimiento de estigmatización<sup>60</sup>. Del mismo modo, en un estudio realizado en China se menciona el estigma asociado al trabajo de los guardias de protección, y se describe cómo se emplea de forma desproporcionada en esta ocupación a hombres migrantes del campo a la ciudad y a antiguos soldados, que suelen percibir una baja remuneración<sup>61</sup>. En Zimbabwe, los trabajadores de seguridad privada soportan largas jornadas laborales, una baja remuneración, el impago o el pago insuficiente de salarios, despidos ilegales, condiciones de trabajo insalubres y acoso sexual. También han proliferado los operadores de seguridad de dudosa reputación que actúan como intermediarios laborales, no ofrecen formación suficiente y, en algunos casos, no respetan plenamente los derechos de los trabajadores<sup>62</sup>.

Aunque los trabajadores de seguridad pública y privada tienen un nivel de representación colectiva diferente, comparten algunos factores comunes de inseguridad, en particular la posibilidad de que se produzcan situaciones de alto riesgo y estrés en el ejercicio de sus funciones. Como se observa en el gráfico 4.13, muchos trabajadores clave de seguridad sufren violencia física en su trabajo. Por ejemplo, según datos de la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo, casi el 23 por ciento de los trabajadores clave de seguridad habían sido objeto de violencia física mientras

▶ **Gráfico 4.12. Distribución de trabajadores clave de seguridad por ocupaciones de nivel más detallado, en una selección de países sobre los que se dispone de datos (en porcentaje)**



**Nota:** En el gráfico se muestran los países que facilitan información sobre ocupaciones al nivel de cuatro dígitos, excluyendo los casos no clasificados.

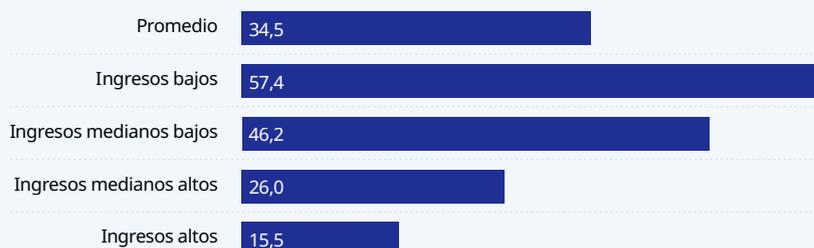
**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 4.13. Proporción de trabajadores clave de seguridad y de otros trabajadores clave que sufrieron violencia física en el ejercicio de sus funciones durante los últimos 12 meses en 2015 (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (2015). Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 4.14. Proporción de trabajadores clave de seguridad con horarios de trabajo excesivamente largos, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Nota:** Los horarios de trabajo excesivamente largos se definen como más de 48 horas semanales.

**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

realizaban su trabajo durante los últimos 12 meses en 2015, mientras que menos del 5 por ciento de otros trabajadores clave habían tenido esa experiencia.

Además de los problemas relacionados con la SST, que son comunes en épocas normales, los trabajadores clave de seguridad soportaron riesgos aún mayores durante la pandemia de COVID-19. En muchos países, se recurrió a guardias de protección privada para poner en cuarentena a refugiados y viajeros internacionales en instalaciones seguras y para mantener el orden en los centros para la realización de pruebas diagnósticas de COVID-19<sup>63</sup>. El personal de seguridad que trabajaba en los hospitales tuvo que interactuar con pacientes infectados por el virus. Los trabajadores clave de seguridad destinados en edificios residenciales y comerciales también estaban en contacto directo con muchas personas y, en la medida de lo posible, tenían la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los protocolos de distanciamiento social ordenados por el gobierno. En ocasiones, esto provocó tensiones y los guardias de protección se convirtieron en blanco de ataques por motivos relacionados con el uso de mascarillas y con otros protocolos de lucha contra la COVID-19<sup>64</sup>.

Además de la exposición a los riesgos mencionados, otros factores de estrés laboral para los trabajadores de seguridad son los horarios prolongados, los horarios asociales, el clima de temor, tensión y presión constante, el comportamiento abusivo de los superiores y la sobrecarga de trabajo<sup>65</sup>. Aparte de estas preocupaciones, los trabajadores de seguridad privada a veces tienen que hacer frente a un suministro inadecuado de equipos de protección y uniformes, y al impago de salarios<sup>66</sup>. En Kenya, por ejemplo, los agentes de seguridad de Nairobi y Kiambu señalaron que no disponían de suficiente ropa de abrigo por la noche y que trabajaban en casetas de vigilancia sin calefacción. Los agentes de seguridad del país también denuncian que su trabajo es muy arriesgado y que no están suficientemente equipados para sentirse seguros en su puesto<sup>67</sup>.

Como consecuencia de los factores de estrés mencionados, los trabajadores de seguridad corren el riesgo de desarrollar problemas de salud física. Diversos estudios asocian los factores estresantes a que están sometidos los trabajadores de seguridad con una mayor incidencia de enfermedades cardiovasculares<sup>68</sup>, hipertensión arterial, colesterol e incapacidad temporal para trabajar<sup>69</sup>. Los trabajadores clave de seguridad también son más propensos a tener dificultades relativas al bienestar mental. Algunos problemas de salud mental, como la depresión, el trastorno de estrés posttraumático, el trastorno de ansiedad generalizada, la ideación suicida, la dependencia y el consumo peligroso de alcohol, están más extendidos entre el personal de seguridad<sup>70</sup>.

Los trabajadores clave de seguridad suelen tener horarios laborales excesivamente largos (véase el gráfico 4.14). En promedio, el 34,5 por ciento de ellos trabajan más de 48 horas semanales. En los países de ingresos bajos, la proporción alcanza el 57,4 por ciento. En Bangladesh y Uganda, más del 73 por ciento de los trabajadores clave de seguridad

tienen un horario excesivo. Incluso en los países de ingresos altos, donde la regulación es más estricta y se aplica con mayor eficacia, más del 15 por ciento de los trabajadores clave de seguridad trabajan más de 48 horas. Durante la pandemia, las horas de trabajo se ampliaron aún más como consecuencia de la escasez de personal y del aumento de la demanda para velar por el cumplimiento de los protocolos de salud.

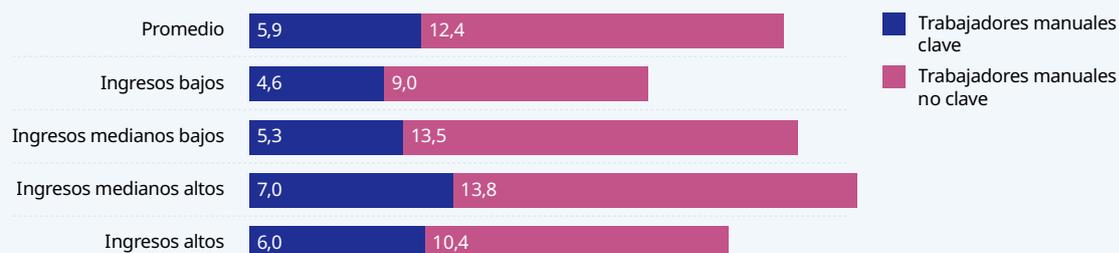
## 4.5. Trabajadores manuales: formas atípicas de empleo y falta de formación

Se calcula que los trabajadores manuales representan el 18,3 por ciento de la población ocupada mundial (gráfico 4.15). La mayor parte de ellos trabajan en la industria manufacturera y en la construcción. Dentro del sector de la industria manufacturera, los trabajadores manuales producen prendas de ropa y otros productos textiles o artesanales, elaboran alimentos o trabajan como peones industriales. En el sector de la construcción, los trabajadores manuales se emplean como peones de la minería y la construcción, en la construcción de viviendas o como pintores de edificios e instaladores y reparadores de equipos eléctricos. Un tercer sector, en auge, es el del almacenaje.

Durante la pandemia de COVID19, las medidas de contención perturbaron notablemente la producción en las industrias que empleaban a trabajadores manuales y afectaron negativamente a las cadenas de suministro. La situación fue acuciante sobre todo en las primeras fases de la pandemia y provocó una notable reducción de las horas trabajadas y la pérdida de puestos de trabajo en el grupo profesional de las ocupaciones manuales. Al mismo tiempo, como ocurre con todos los demás trabajadores clave, los trabajadores manuales que siguieron trabajando se expusieron a riesgos para la salud desproporcionados al interactuar con otras personas en el lugar de trabajo<sup>71</sup>.

Debido a la imposibilidad de los trabajadores manuales de teletrabajar, los criterios para determinar si se trataba de trabajadores clave o no clave dependían de los bienes que producían. Algunas industrias se consideraron esenciales para el funcionamiento de las sociedades durante la pandemia, como la «fabricación de productos alimenticios» o la «fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico». Estas actividades representan alrededor de un tercio de todos los trabajadores manuales del mundo (gráfico 4.15). Por el contrario, en la mayoría de los países, los dos tercios restantes no estaban clasificados como productores de bienes esenciales y, por lo tanto, no se inscribían en la categoría de trabajadores clave. Algunos ejemplos son los trabajadores manuales de la «fabricación de productos textiles» y la «elaboración de productos del tabaco»<sup>72</sup>. A tenor de los sectores que emplean a trabajadores manuales clave y no clave, no hay razón para que los trabajadores manuales clave tengan unos resultados en el mercado laboral y unas condiciones de trabajo menos favorables que los trabajadores manuales no clave.

▶ **Gráfico 4.15. Proporción de trabajadores manuales clave y de trabajadores manuales no clave en la población ocupada total, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT) y en encuestas complementarias. Véanse más detalles en el anexo.

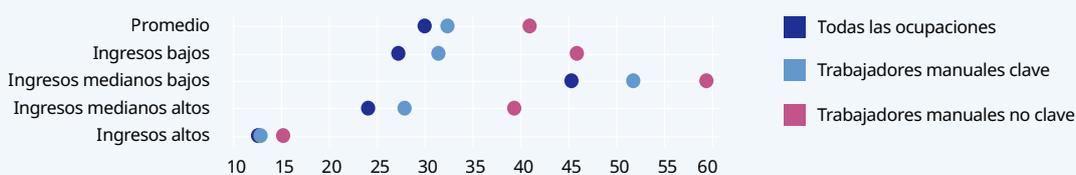
Los países de ingresos bajos presentan la proporción más baja de trabajadores manuales (el 13,6 por ciento en total), frente al 20,8 por ciento en los países de ingresos medianos altos y el 18,8 por ciento en los países de ingresos medianos bajos. La baja proporción registrada en los países de ingresos bajos es un reflejo del insuficiente desarrollo del manufacturero. Esta situación empuja a los trabajadores a abandonar el empleo agrícola para dedicarse a ocupaciones de servicios urbanos, cuyo potencial para estimular el crecimiento económico sostenible es escaso<sup>73</sup>. Los datos de Etiopía indican que, cuando se produce un notable desplazamiento hacia la industria manufacturera, estas transiciones suelen ser hacia empresas pequeñas e informales con déficit de protección laboral y social. Por el contrario, las empresas más grandes y productivas del sector formal recurren en mayor medida a tecnologías que ahorran capital y trabajo, desarrolladas inicialmente en países de ingresos más altos, lo que restringe las opciones de los trabajadores etíopes poco calificados para acceder a mejores oportunidades de empleo<sup>74</sup>.

En el extremo opuesto del espectro, el trabajo manual en los países de ingresos altos ha experimentado cambios sistémicos. Los datos de los Estados Unidos, por ejemplo, muestran que el empleo en el sector manufacturero ha disminuido debido a la competencia de las importaciones<sup>75</sup>. Además, el cambio tecnológico ha restado pujanza a las tareas manuales que pueden ser rutinizadas y, por lo tanto, realizadas por máquinas, en beneficio de actividades manuales no rutinarias, de carácter cognitivo e interactivo, que requieren trabajo humano. Esta transformación ha afectado negativamente a algunas ocupaciones productivas de mediana calificación, que dependen desproporcionadamente de actividades manuales rutinarias<sup>76</sup>. Sin embargo, a pesar de estos cambios, el trabajo manual sigue teniendo un peso importante en los países de ingresos altos, donde representa el 16,4 por ciento del empleo total (gráfico 4.15).

La situación contractual de los trabajadores manuales determina sus condiciones de trabajo, incluido su acceso a la formación. La temporalidad afecta en mayor medida a los trabajadores manuales que a los de otras ocupaciones. Esta característica es común a todos los trabajadores manuales, aunque las tasas de temporalidad son mayores para los trabajadores manuales no clave, especialmente en la construcción, que para los trabajadores manuales clave (gráfico 4.16). En Colombia, la temporalidad de los trabajadores de las industrias manufactureras aumentó del 20 por ciento en 2000 al 35 por ciento en 2014, y está especialmente extendida en la fabricación de prendas de vestir, de productos de cuero y de productos textiles<sup>77</sup>.

Otra dificultad de los trabajadores manuales radica en el acceso a la formación. Es de suma importancia mejorar las competencias profesionales de los trabajadores manuales, por cuanto algunos de ellos trabajan en empleos de baja productividad, vulnerables al cambio tecnológico que transforma la naturaleza del trabajo manual. La EFTP y otras formas de aprendizaje en el lugar de trabajo son fundamentales para mejorar las competencias de los trabajadores manuales<sup>78</sup>. En los países de ingresos altos, más de la mitad de los trabajadores manuales han cursado programas de EFTP en algún momento de su vida. Esto supone más de 10 puntos porcentuales por encima de la proporción de EFTP de todas las ocupaciones, sin distinciones apreciables entre la condición clave o no clave del trabajador (gráfico 4.17). No obstante, en los países de ingresos altos existen otros tipos de trabajo manual, como las actividades de almacenamiento, que exigen pocas calificaciones formales. Los trabajadores de almacén preparan y reúnen los pedidos de entrega, cargan y descargan los vehículos que transportan los pedidos, y recopilan y organizan electrónicamente la información sobre las existencias del almacén. Incluso en un país como Suiza, con una larga tradición de aprendizaje dual, los trabajadores de almacén necesitan cumplir pocos requisitos formales, salvo el permiso de conducir especializado. Deben realizar tareas físicamente exigentes, tener buenas aptitudes de comunicación y poseer conocimientos básicos de informática<sup>79</sup>. En consecuencia, los trabajadores de almacén son fácilmente sustituibles y tienen malas condiciones de trabajo (véase el recuadro 4.5).

► **Gráfico 4.16. Proporción de empleados con contratos temporales en cualquier ocupación y en ocupaciones manuales, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



Fuente: Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

▶ **Gráfico 4.17. Proporción de trabajadores que han cursado programas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) en algún momento de su vida laboral, en cualquier ocupación y en ocupaciones manuales, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT) y en encuestas complementarias. Véanse más detalles en el anexo.

En los países de ingresos medianos altos, el 20,7 por ciento de los trabajadores manuales clave han cursado programas de EFTP, frente al 12,8 por ciento en los países de ingresos medianos bajos (las proporciones correspondientes en el caso de los trabajadores manuales no clave son del 18,0 y el 15,9 por ciento, respectivamente). Esto demuestra que aún queda mucho por hacer para aumentar la relevancia de la EFTP en los países de ingresos medianos. Esta conclusión es aún más importante en los países de ingresos bajos, donde solo el 5,7 por ciento (trabajadores clave) y el 6,8 por ciento (trabajadores no clave) de los individuos empleados en ocupaciones manuales han recibido EFTP. Estos porcentajes son significativamente inferiores a la tasa de asistencia a cursos de EFTP en todas las ocupaciones, lo que sugiere que los trabajadores manuales de los países de ingresos bajos se están quedando rezagados en cuanto a sus calificaciones y oportunidades en el mercado laboral.

#### Recuadro 4.5. Los trabajadores de almacén y la pandemia de COVID-19

Las medidas de confinamiento impuestas para mitigar la pandemia de COVID-19 provocaron el cierre de establecimientos comerciales durante un largo periodo. Estos cierres, unidos al temor de los clientes a contagiarse por el contacto con otras personas, intensificaron el avance hacia el comercio electrónico, que ha estado en marcha.

China, por ejemplo, había registrado un importante crecimiento del comercio electrónico antes de la pandemia, con un planteamiento estratégico centrado en la logística y la entrega eficientes en condiciones de fuerte competencia entre empresas. Durante la pandemia, las plataformas de comercio electrónico asumieron la función adicional de distribuir productos esenciales, como suministros médicos y alimentos. Desde finales de enero hasta mediados de febrero de 2020, la entrega a domicilio a través de la mayor plataforma china, JD, aumentó un 450 por ciento en general, y en proporciones aún mayores en las categorías de productos cárnicos y hortalizas<sup>1</sup>. Durante los periodos de confinamiento en Xi'an y Shanghái, muchas plataformas de comercio electrónico se convirtieron en la única forma que tenían los residentes de adquirir alimentos y otros artículos de primera necesidad. Además del aumento de la demanda de los consumidores, las restricciones impuestas a la movilidad afectaron al almacenamiento y la distribución. Según una encuesta realizada por la Federación China de Logística y Compras, el 74 por ciento de las empresas encuestadas señalaron las dificultades derivadas de las restricciones impuestas al transporte<sup>2</sup>. En resumen, los cambios de política y el aumento de la demanda de los consumidores durante la pandemia de COVID-19 se tradujeron en una mayor imprevisibilidad y presión sobre las actividades de almacenamiento y los trabajadores de almacén.

En todo el mundo, las condiciones laborales de los trabajadores de almacén suelen ser precarias. Los datos de Francia y el Reino Unido muestran que el trabajo en almacenes suele caracterizarse por una remuneración comparativamente baja, una elevada prevalencia de la contratación temporal, una alta

**Recuadro 4.5. (continuación)**

rotación de trabajadores, escasas perspectivas de formación y progresión profesional, lugares de trabajo situados en zonas remotas de difícil acceso y deficiencias en las condiciones de SST. Como consecuencia, algunos empleadores tienen que hacer frente a la escasez de mano de obra y al envejecimiento de sus plantillas<sup>3</sup>. En China, el sector del comercio electrónico depende cada vez más de empresas externas que emplean a jornaleros<sup>4</sup>. Los trabajadores de almacén denunciaron en foros en línea que trabajaban muchas horas, con rotación entre turnos de día y de noche, levantando productos pesados y, a veces, sin cobrar su salario<sup>5</sup>. Durante los periodos de confinamiento de Xi'an y Shanghái, el canal de comunicación oficial de una importante cadena de logística y suministro encomió a sus trabajadores de almacén, que necesitaban alojarse en las instalaciones de almacenaje para garantizar el buen funcionamiento de la logística y la distribución de todos los bienes esenciales. Para poder realizarse las pruebas diarias de PCR, estos trabajadores tenían que esperar en fila durante horas en pleno invierno<sup>6</sup>.

En algunos casos, las innovaciones tecnológicas precarizan la situación de los trabajadores de almacén. En un estudio realizado en los Estados Unidos se describe el almacenamiento como un sector con escasos márgenes de beneficio y, en consecuencia, reacio a invertir en nuevas tecnologías<sup>7</sup>. Por lo tanto, a corto y medio plazo no cabe prever pérdidas masivas de empleo entre los trabajadores de almacén, pues la automatización total de procesos —como la que desarrolló la empresa china de logística y cadena de suministro Cainiao<sup>8</sup>— sigue siendo excepcional. No obstante, la entrega «justo a tiempo» de muchos productos pequeños ya está asociada a procesos automatizados de preparación de pedidos y a otros intentos de reducir la demanda de trabajo. Asimismo, la tecnología se utiliza para simplificar algunas tareas más complejas de las que hasta ahora se ocupaban los trabajadores, lo que implica que sus actividades se vuelven más rutinarias y, por lo tanto, peor remuneradas<sup>9</sup>. Los grandes empleadores internacionales del comercio electrónico reciben críticas por medir constantemente la velocidad de sus trabajadores de almacén y registrar todos los errores que cometen. Esta información electrónica se utiliza después para la gestión estandarizada del rendimiento, creando así un ambiente laboral opresivo y alienante<sup>10</sup>.

La inversión en competencias profesionales es una forma de mejorar la situación de los trabajadores de almacén. La tecnología moderna requiere trabajadores capaces de utilizarla, con aptitudes cognitivas y socioemocionales, además de las manuales. Esta demanda de competencias puede atenderse si los trabajadores de almacén reciben formación adicional que les permita acceder a empleos más calificados y mejor protegidos. Al mismo tiempo, hay varios ejemplos de utilización de la tecnología en instalaciones de almacenaje para reducir la plantilla y rebajar las exigencias de calificación. El control y el mantenimiento de robots se realizan a menudo a distancia y no están a cargo de los propios trabajadores de almacén<sup>11</sup>. Si estos estuvieran mejor organizados para defender sus intereses colectivos, podrían negociar una mayor inversión del empleador en competencias profesionales. En Dinamarca, por ejemplo, el convenio colectivo del trabajo en almacenes para 2020-2023 fomenta el desarrollo de competencias y la formación con miras a mejorar las calificaciones de los trabajadores y la competitividad de sus empleadores. Los empleadores contribuyen a un fondo que financia las actividades de formación mediante el pago de una cuota anual por cada trabajador a tiempo completo<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> LYW, 2020.

<sup>2</sup> Federación China de Logística y Compras, 2020.

<sup>3</sup> Briken y Taylor, 2018; Hocquelet, 2020.

<sup>4</sup> Song *et al.*, 2020.

<sup>5</sup> 李家阿华, 2021; *Zhihu*, 2020.

<sup>6</sup> Cainiao, 2021.

<sup>7</sup> Gutelius y Theodore, 2019.

<sup>8</sup> Yang, 2021.

<sup>9</sup> Gutelius y Theodore, 2019.

<sup>10</sup> Briken y Taylor, 2018.

<sup>11</sup> Gutelius y Theodore, 2019.

<sup>12</sup> Danish Chamber of Commerce Employers y United Federation of Danish Workers Transport Group, 2020.

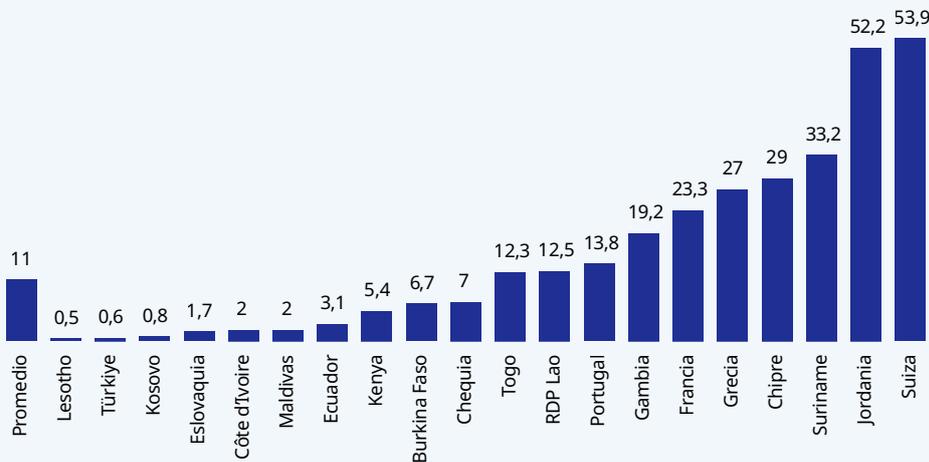
## 4.6. Limpieza y saneamiento: temporalidad y baja remuneración

Los trabajadores de limpieza y saneamiento mantienen las calles, los edificios y demás zonas comunes en un estado habitable y saludable. Forman parte de este grupo los conserjes, los limpiadores de edificios, los operarios de gestión de desechos, los recicladores y los trabajadores que vacían pozos y fosas sépticas<sup>80</sup>; pueden trabajar en condiciones formales o informales, por cuenta propia o ajena. En promedio, los trabajadores de limpieza y saneamiento en sectores económicos clave representan el 5,4 por ciento de todos los trabajadores clave, y su proporción es ligeramente mayor en los países de ingresos altos (el 7,1 por ciento). Un rasgo distintivo de este grupo de ocupaciones es la presencia de trabajadores migrantes internacionales. La proporción de inmigrantes entre los trabajadores clave de limpieza y saneamiento (un 11 por ciento en promedio) es mayor que en cualquier otra ocupación clave. Sin embargo, existen grandes variaciones entre países y territorios, pues la proporción de trabajadores migrantes internacionales entre los trabajadores clave de limpieza y saneamiento oscila entre menos del 1 por ciento en Lesotho, Türkiye y Kosovo y más del 50 por ciento en Jordania y Suiza (gráfico 4.18).

Un rasgo distintivo de las ocupaciones de limpieza y saneamiento es la elevada incidencia de la contratación temporal, incluso por parte de instituciones públicas como los ayuntamientos<sup>81</sup>. En el gráfico 4.19 se muestra la proporción de empleados clave de limpieza y saneamiento con contratos temporales. En promedio, uno de cada tres empleados de limpieza y saneamiento en actividades económicas clave tiene un contrato temporal, a menudo concertado con empresas subcontratistas. La proporción de trabajo temporal es menor en los países de ingresos altos (un 17 por ciento), pero en las economías de ingresos medianos bajos la tasa de temporalidad de los empleados clave de limpieza y saneamiento alcanza el 41 por ciento. Existen diferencias palmarias entre países en cuanto a la proporción de empleo temporal. Por ejemplo, es inferior al 2 por ciento en Georgia, mientras que ronda el 82 por ciento en Botswana<sup>82</sup>.

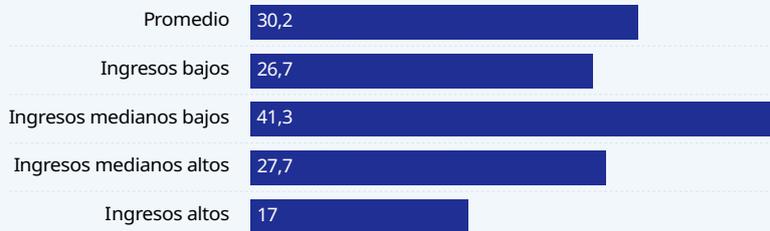
Las condiciones del empleo temporal varían de un país a otro. No obstante, en la mayoría de los casos, especialmente en las actividades de carácter continuo, se recurre a la contratación temporal como medio para reducir los costos laborales, ya que los trabajadores temporales no suelen percibir el mismo nivel de remuneración y prestaciones que los trabajadores con contratos indefinidos<sup>83</sup>. Como ya se ha señalado, el empleo temporal en actividades de limpieza y saneamiento suele ser en régimen de subcontrata, de tal modo que las empresas contratistas recurren a trabajadores temporales para prestar el servicio encomendado. Por ejemplo, en Grecia y la India, los ayuntamientos contratan a trabajadores de saneamiento a través de subcontratas de carácter temporal que se renuevan sucesivamente a su vencimiento, en lugar de conceder empleos indefinidos a los trabajadores<sup>84</sup>. En la India, a pesar de que varias

▶ **Gráfico 4.18. Proporción de trabajadores migrantes internacionales entre los trabajadores clave de limpieza y saneamiento (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

► **Gráfico 4.19. Proporción de empleados clave de limpieza y saneamiento con contratos temporales, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

resoluciones judiciales imponen a los ayuntamientos la obligación de contratar a los trabajadores de saneamiento con carácter indefinido en lugar de renovar sus contratos temporales<sup>85</sup>, el problema no se ha resuelto plenamente<sup>86</sup>.

Los contratos temporales no implican necesariamente peores condiciones de trabajo y pueden servir de trampolín en el mercado laboral<sup>87</sup>, pero conllevan varios resultados negativos, como se expone en el capítulo 3. Normalmente, el empleo temporal se asocia a penalizaciones salariales, que son mayores para los trabajadores con baja remuneración<sup>88</sup>. En las ocupaciones de limpieza y saneamiento, la India es un ejemplo prototípico de desigualdades salariales entre trabajadores temporales e indefinidos. Se calcula que la remuneración de los trabajadores de limpieza con contrato temporal en la India es menos de la mitad de la de sus homólogos indefinidos, y se sitúa por debajo de los niveles suficientes para cubrir las necesidades básicas<sup>89</sup>. Del mismo modo, en Malasia, los limpiadores de hospitales son trabajadores contratados por empresas subcontratadas por las administraciones públicas. Esos trabajadores en régimen de subcontrata suelen percibir una remuneración equivalente al salario mínimo mensual, sin derecho a prestaciones laborales como los ajustes salariales anuales, el disfrute de días festivos remunerados, primas salariales e indemnización por despido<sup>90</sup>.

En general, los trabajadores temporales están más expuestos a riesgos para la salud y registran mayores tasas de siniestralidad laboral en comparación con los empleados indefinidos<sup>91</sup>. Así ocurre en el sector de la limpieza y el saneamiento, debido a la falta de formación y a un entorno de trabajo de alto riesgo<sup>92</sup>. Los trabajadores de limpieza sufren accidentes laborales por la manipulación de sustancias químicas, como los productos de limpieza, y por la exposición a la contaminación por agentes patógenos, polvo y gases durante su trabajo. Los trabajadores de limpieza también tienen más probabilidades de padecer enfermedades respiratorias, debido a las características de su entorno laboral, en el que utilizan productos químicos de limpieza y entran frecuentemente en contacto con las secreciones de un número indeterminado de personas, por ejemplo, en los cuartos de baño. En la India, los trabajadores temporales del sector del saneamiento sufren numerosos accidentes laborales, sobre todo en tareas de saneamiento manual<sup>93</sup>. Durante un brote de COVID-19 en un aeropuerto de China, los trabajadores de limpieza empleados con carácter temporal por empresas subcontratistas fueron los primeros afectados por la enfermedad y los primeros transmisores del virus. Soportaron situaciones de vulnerabilidad en materia de SST tanto a nivel individual como contextual, debido a los riesgos en el lugar de trabajo y a una formación insuficiente sobre los protocolos adecuados<sup>94</sup>.

Los datos de los países en desarrollo indican que la inseguridad laboral es especialmente grave en el caso de los recicladores de residuos, que vacían y recogen materiales y artículos de desecho<sup>95</sup>. Estos trabajadores son una de las principales fuentes de reciclaje en el mundo en desarrollo<sup>96</sup>. Se calcula que constituyen el 0,7 por ciento del empleo urbano en Sudáfrica y el 0,1 por ciento en la India<sup>97</sup>. Aunque la proporción de recicladores en el empleo total es pequeña, representan un gran número de personas, especialmente en los países más poblados. En la India, se estima que había 2,2 millones de recicladores en 2018-2019, y la cifra representa probablemente un límite inferior, dadas las dificultades para recopilar datos<sup>98</sup>.

---

**Los trabajadores de limpieza y saneamiento están expuestos al riesgo de sufrir accidentes laborales y a contaminación por manipular sustancias químicas durante su trabajo.**

---

#### Recuadro 4.6. Recicladores de residuos

Los recicladores informales soportan unas condiciones de trabajo precarias. En Nakuru (Kenya), el 72 por ciento de los recicladores entrevistados para un estudio indicaron que la falta de acceso a un mercado formal afectaba negativamente a su trabajo<sup>1</sup>. Incluso en países donde la mayoría de los recicladores están registrados formalmente, como en Sudáfrica, sus ingresos son muy inferiores a los ingresos medios del país<sup>2</sup>. En consecuencia, muchos recicladores afirman que dependen de sus redes sociales para cubrir sus necesidades básicas, incluso las alimentarias<sup>3</sup>. Además, los trabajadores que recogen residuos sólidos están expuestos a numerosas enfermedades e infecciones víricas, entre ellas la COVID-19. La falta de educación y formación, el acceso limitado a servicios de saneamiento e higiene y la elevada exposición a residuos contaminados aumentan los riesgos para la salud de los recicladores<sup>4</sup>.

Además, en algunos casos, los recicladores sufren discriminación y violencia, sobre todo si pertenecen a minorías religiosas o étnicas o a determinadas castas. Por ejemplo, según las conclusiones de una encuesta reciente realizada en Ahmedabad (India), la exclusión social y la violencia tienden a afectar a los recicladores cuando trabajan en zonas ocupadas por residentes y negocios percibidos como de castas y clases superiores<sup>5</sup>.

La organización puede ser un medio para mejorar las condiciones de trabajo de los recicladores<sup>6</sup>. En Belo Horizonte (Brasil), los recicladores están muy organizados y perciben ingresos relativamente más altos que los de otros trabajadores del sector informal, ya que cobran una parte de las primas de reciclaje (Bolsa Reciclagem) asignadas a cada cooperativa en función del número de materiales reciclables que recogen<sup>7</sup>. En Bogotá (Colombia), el gobierno municipal reconoció oficialmente a los recicladores como trabajadores legales, otorgándoles el derecho a licitar en contratos municipales<sup>8</sup>. La situación es muy distinta en Türkiye, donde los recicladores, al no estar autorizados a participar formalmente en los servicios de recogida y reciclaje de residuos, se enfrentan a condiciones de trabajo muy difíciles y, si son migrantes, corren el riesgo de ser deportados<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Dias y Samson, 2016.

<sup>2</sup> Yu, Blaauw y Schenck, 2020.

<sup>3</sup> Schenck y Blaauw, 2011.

<sup>4</sup> Alvarado-Esquivel *et al.*, 2008.

<sup>5</sup> Wittmer, 2021.

<sup>6</sup> WIEGO, s. f. c).

<sup>7</sup> Dias, 2016; Centre For Public Impact, 2016; Dias, 2011.

<sup>8</sup> Parra, 2020.

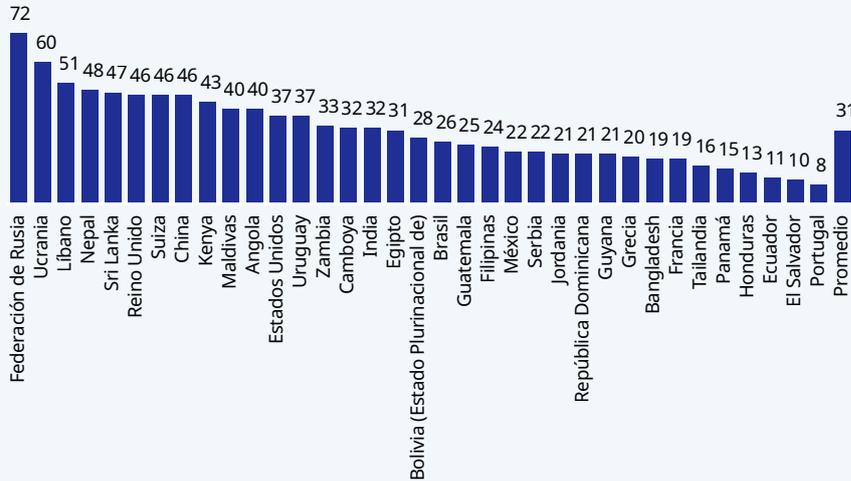
<sup>9</sup> Bouscaren, 2022.

En algunos países en desarrollo, la labor de los recicladores es la forma dominante de recogida de residuos sólidos y desempeña una función esencial para proteger la seguridad y la salud públicas, así como la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, los recicladores tienen malas condiciones de trabajo y un bajo estatus social, y reciben poco apoyo de las administraciones públicas (véase el recuadro 4.6).

Por lo que respecta a los ingresos, un número considerable de empleados clave de limpieza y saneamiento perciben una remuneración baja, lo que significa que sus ingresos son inferiores a dos tercios del salario medio por hora. En la submuestra de países sobre los que se dispone de información relativa a los ingresos por hora, el 31 por ciento de los empleados clave de limpieza y saneamiento tienen una remuneración baja. La proporción de empleados del sector con bajos niveles retributivos varía poco según el nivel de ingresos per cápita de los países: del 29 por ciento en los países de ingresos altos y medianos al 33 por ciento en los países de ingresos medianos bajos<sup>99</sup>. Sin embargo, si se examina la situación de cada país, se aprecian grandes disparidades geográficas. La proporción de empleados clave de limpieza y saneamiento con salarios bajos alcanza el 72 por ciento en la Federación de Rusia y el 60 por ciento en Ucrania, mientras que solo es del 10 y el 8 por ciento en El Salvador y Portugal, respectivamente (gráfico 4.20).

En los países de América Latina y el Caribe sobre los que se dispone de información, solo el 22 por ciento de los empleados clave de limpieza y saneamiento, en promedio, perciben una remuneración baja. Este porcentaje relativamente bajo puede explicarse, en parte, por la atención que se ha prestado en los últimos años a las condiciones laborales de los trabajadores domésticos en la región, lo cual pudo haber contribuido a mejorar las condiciones de toda la categoría de ocupación de limpiadores y asistentes, incluso si el lugar de trabajo no es un hogar<sup>100</sup>. En 2019, 18 de los 32 países que habían ratificado el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT pertenecían a la región de América Latina y el Caribe. El convenio ofrece orientaciones para garantizar los derechos y la protección social de los trabajadores domésticos, entre ellas la de asegurar «que los trabajadores domésticos se benefician de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que

► **Gráfico 4.20. Proporción de trabajadores con bajos niveles retributivos en el conjunto de empleados clave de limpieza y saneamiento, en una selección de países (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo» (artículo 11). En este sentido, varios países de la región han introducido reformas en su legislación laboral para adaptarla a los principios establecidos en el Convenio<sup>101</sup>. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Ecuador y Guatemala, las leyes vigentes equiparan el salario mínimo de los trabajadores domésticos remunerados al salario mínimo nacional. En esos países, la jornada laboral máxima también se iguala con la de los demás empleados. Por último, la remuneración de los empleados de limpieza y saneamiento en América Latina también podría haberse visto favorecida por una mayor demanda de estos trabajadores en el mercado laboral. En efecto, el personal de limpieza y mantenimiento es la categoría de ocupación en la que más aumentó el empleo entre 2000 y 2015 en América Latina y el Caribe, en un contexto de disminución del empleo en ocupaciones manuales que pueden automatizarse y de aumento de la demanda de empleos poco calificados en el sector de servicios<sup>102</sup>.

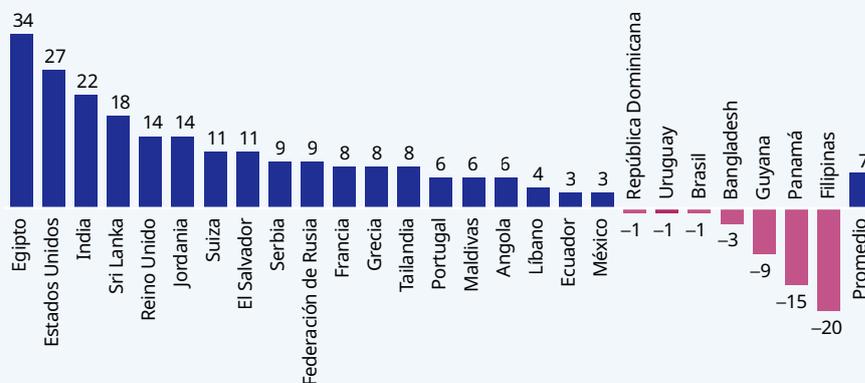
Dentro de un mismo país, las condiciones salariales de los empleados clave de limpieza y saneamiento pueden ser muy variables, incluso en función del género. Aunque las mujeres representan casi la mitad de los empleados clave de limpieza y saneamiento remunerados (el 46 por ciento en la submuestra de países con información disponible sobre los ingresos de este grupo profesional), su remuneración por hora suele ser inferior a la que perciben sus homólogos masculinos. Entre los países cuyos datos permiten estimar la diferencia salarial entre hombres y mujeres empleados de limpieza y saneamiento, la brecha de género es favorable a las mujeres solo en unos pocos países (gráfico 4.21). Filipinas es una de las excepciones, ya que las empleadas clave de limpieza y saneamiento ganan en promedio un 20 por ciento más que los hombres empleados en la misma categoría de ocupación. En Guyana y Panamá, la brecha salarial es respectivamente del 9 y el 15 por ciento, también a favor de las mujeres. En el extremo opuesto, los hombres salen mejor parados que las mujeres por término medio en los Estados Unidos y Egipto, donde la diferencia salarial asciende al 27 y al 34 por ciento, respectivamente.

---

**Aunque las mujeres representan casi la mitad de los empleados clave de limpieza y saneamiento remunerados, su remuneración por hora suele ser inferior a la que perciben sus homólogos masculinos.**

---

▶ **Gráfico 4.21. Brecha salarial de género de los empleados clave de limpieza y saneamiento, en una selección de países (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

## 4.7. Trabajadores del transporte: jornadas largas y condiciones precarias de seguridad y salud

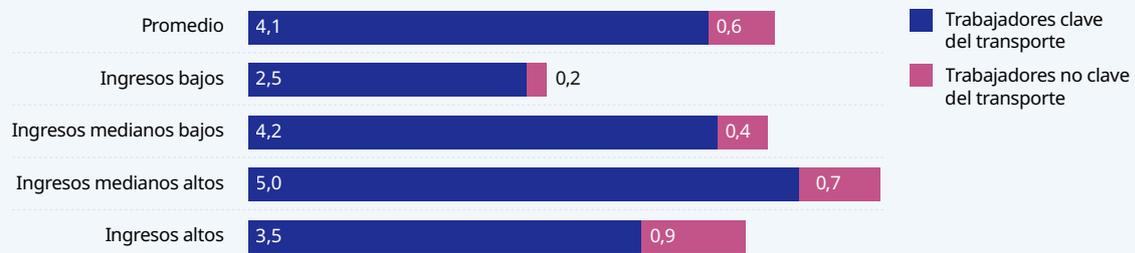
*No he oído a nadie decir que los camioneros se vacunen. Y yo digo, pues vaya, si estamos en primera línea, totalmente en primer plano... De no ser por nosotros, ni siquiera tendrían la vacuna.*

*Conductor de camión, Estados Unidos<sup>103</sup>*

Los trabajadores del transporte son esenciales para la sociedad, puesto que se ocupan del transporte diario de mercancías y personas. Aunque es difícil considerar el trabajo del transporte como un único tipo de ocupación, en términos generales la categoría de trabajadores del transporte engloba a todos los conductores y operadores que participan en el transporte de mercancías, personas o animales, como maquinistas de locomotoras, conductores de camiones, gente de mar, conductores de autobuses, trabajadores del metro, conductores de motocicletas, automóviles, taxis y camionetas, operadores de equipos pesados móviles y personas que realizan otras formas de transporte urbano. A nivel mundial, la proporción de personas ocupadas en el sector del transporte es del 4,7 por ciento en promedio (gráfico 4.22). La mayoría de los trabajadores del transporte estaban considerados trabajadores clave durante la pandemia.

La proporción de trabajadores del transporte en el conjunto de la población ocupada es mayor en los países de ingresos medianos altos (el 5,7 por ciento), seguidos de los países de ingresos medianos bajos (el 4,6 por ciento). Esto se debe a la existencia de una fuerte demanda de servicios de transporte en los países de ingresos medianos, especialmente en las grandes ciudades, y a la relativa facilidad de acceso de los trabajadores al sector. El transporte urbano, a menudo informal, ha sido tradicionalmente una importante fuente de empleo, sobre todo para los hombres jóvenes y los migrantes internos procedentes de zonas rurales<sup>104</sup>. En los países de ingresos bajos, la participación del transporte en el empleo total es menor (el 2,7 por ciento) (gráfico 4.22)<sup>105</sup>. En estos últimos países, las relaciones de trabajo del sector son diversas e incluyen, entre otras modalidades, el empleo asalariado informal y el trabajo informal por cuenta propia<sup>106</sup>. El transporte informal representa casi el 90 por ciento del transporte urbano en muchas ciudades africanas<sup>107</sup>. En Uganda, el transporte en bicicleta y mototaxi representa la segunda fuente de

► **Gráfico 4.22. Proporción de trabajadores clave y no clave del transporte en la población ocupada total, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

empleo después del sector de la agricultura y la ganadería<sup>108</sup>. La situación es distinta en los países de ingresos altos, donde la mayoría de los trabajadores del transporte son conductores de camiones pesados y autobuses, y el sector da empleo al 4,1 por ciento de la población ocupada<sup>109</sup>.

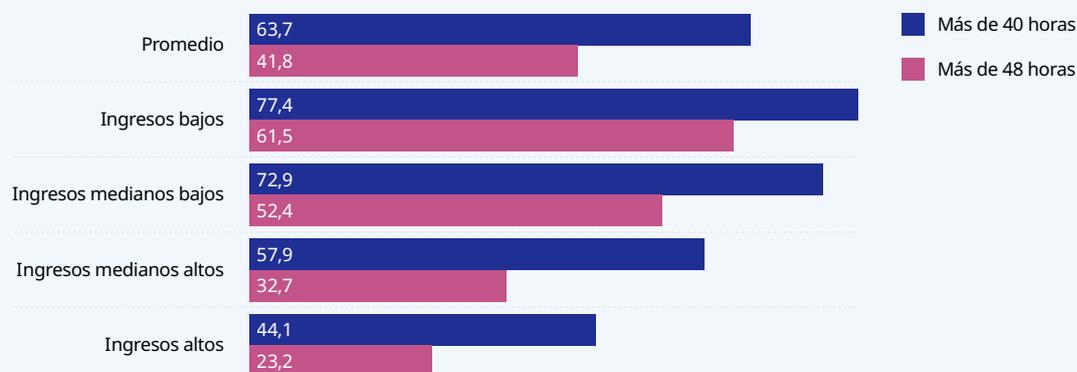
Un rasgo distintivo del sector del transporte es el alto nivel de segregación por género. Solo el 2,7 por ciento de los trabajadores clave del transporte son mujeres, porcentaje muy inferior al registrado en los demás grupos de ocupaciones analizados en este informe. El que más se aproxima es el de seguridad, con un 12,6 por ciento de trabajadoras clave. El número de mujeres que trabajan en el transporte es ligeramente superior en los países de ingresos altos, pero incluso allí la proporción sigue siendo baja (del 5,3 por ciento). Diversos factores disuaden a los empleadores de contratar a mujeres, desde la necesidad de contar con instalaciones higiénicas adicionales hasta los estereotipos de género subyacentes. En la República de Corea, por ejemplo, las empresas con una proporción relativamente alta de trabajadoras del transporte han tenido que organizar cursos de formación sobre sensibilidad de género en el lugar de trabajo para superar los graves prejuicios sexistas<sup>110</sup>. Otro motivo de preocupación es el elevado nivel de violencia y acoso sexual en el sector, por el riesgo que ello entraña principalmente para las mujeres<sup>111</sup>.

Las largas jornadas laborales son un problema común en el transporte formal e informal<sup>112</sup>. En el mundo, el 63,7 por ciento de los trabajadores del transporte trabajan más de 40 horas semanales y el 41,8 por ciento más de 48 horas (definición oficial de las horas de trabajo excesivas<sup>113</sup>). Este fenómeno es más frecuente en los países de ingresos bajos, donde el 61,5 por ciento de los trabajadores del transporte tienen horarios de trabajo excesivamente largos, y en los países de ingresos medianos bajos, donde esa situación afecta al 52,4 por ciento de los trabajadores del sector (gráfico 4.23). Incluso en los países de ingresos altos, el 23,2 por ciento de los trabajadores del transporte trabajan más de 48 horas semanales. La semana laboral media de los trabajadores clave del transporte también es especialmente larga en los países con bajos niveles de ingresos (63,4 horas semanales en Gambia y unas 61 horas en Liberia y Uganda, por ejemplo). Lo más preocupante es que los conductores informales de taxis y minibuses suelen trabajar entre 60 y 80 horas semanales en los países en desarrollo<sup>114</sup>. Por ejemplo, los conductores de minibuses de Luanda (Angola) han denunciado que empiezan a trabajar sobre las 5 de la mañana, sin regularidad horaria y sin límite de horas<sup>115</sup>.

¿Cuáles son las razones que llevan a los trabajadores clave del transporte a prolongar excesivamente su jornada? Una de ellas es la naturaleza del trabajo de transporte en los países pobres. A menudo, la falta de medidas de protección social y los bajos ingresos obligan a los trabajadores a alargar sus horarios<sup>116</sup>. En África, la mayoría de los trabajadores informales del transporte arriendan su vehículo a un propietario. Estos trabajadores por cuenta propia trabajan muchas horas para obtener ingresos suficientes que cubran las elevadas tarifas de arrendamiento y demás gastos de su actividad<sup>117</sup>. Incluso los conductores de triciclos motorizados de Nepal con vehículo en propiedad suelen tener que endeudarse para comprarlo y, por lo tanto, necesitan trabajar muchas horas para devolver el préstamo, cubrir los gastos de combustible y aun así obtener beneficios<sup>118</sup>.

La dinámica del sector en algunos países de ingresos altos es similar a la observada en el mundo en desarrollo. Un ejemplo es el transporte por carretera de larga distancia en los Estados Unidos, en el que los trabajadores han tendido a adquirir la condición de contratistas independientes en los últimos decenios. Esta práctica significa que los conductores suelen trabajar el equivalente a dos empleos a tiempo completo para cubrir los gastos de arrendamiento y los restantes costos de la actividad, mientras que sus ingresos se mantienen por debajo del salario mínimo. Como es natural, el sector sufre una elevada rotación laboral y una escasez crónica de mano de obra<sup>119</sup>.

▶ **Gráfico 4.23. Proporción de trabajadores clave del transporte que realizan más de 40 y más de 48 horas de trabajo semanales, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Fuente:** Análisis basado en el repositorio de microdatos de la OIT (ILOSTAT), 2019 o año más reciente disponible. Véanse más detalles en el anexo.

Los trabajadores clave del transporte contratado a través de aplicaciones también dedican muchas horas a su actividad. Según se documenta en foros en línea de conductores de servicios por aplicaciones, una vez que los trabajadores inician sesión en el sistema, no pueden rechazar clientes; de lo contrario, se exponen a ser bloqueados en la plataforma. La tecnología está diseñada para que sigan trabajando mientras haya clientes, lo que fomenta las largas jornadas laborales<sup>120</sup>. Los datos de una encuesta realizada por la OIT en la India muestran que los conductores de servicios de taxi por aplicaciones trabajan en promedio 82 horas semanales, y que el 41 por ciento de ellos trabajan siete días a la semana<sup>121</sup>. En Indonesia, los conductores de mototaxis por aplicaciones afirman que trabajan muchas horas debido a sus bajos ingresos. Estas presiones económicas se ven agravadas por la necesidad de cubrir los costos de seguros privados, dada su condición de trabajadores independientes<sup>122</sup>. En todo el mundo, la mayoría de los conductores que utilizan aplicaciones se encuentran en situaciones similares.

Casi todos los trabajadores del transporte se exponen a diversos riesgos para la seguridad y la salud. Por ejemplo, los conductores de camiones pueden sufrir accidentes, posiblemente debidos a las largas jornadas de trabajo. En 2019 se produjeron 123 000 accidentes con implicación de camiones pesados en los Estados Unidos, y 5 000 de ellos fueron mortales<sup>123</sup>. Además, los datos de los conductores de camiones en los Estados Unidos indican que quienes conducen durante más horas tienen más probabilidades de padecer enfermedades cardiovasculares<sup>124</sup>. Del mismo modo, los resultados de Colombia muestran que los trabajadores del transporte que sufren estrés laboral tienen más probabilidades de verse implicados en un accidente<sup>125</sup>.

Como cabía esperar, los problemas de seguridad y salud de los trabajadores clave del transporte se agudizan en el mundo en desarrollo, donde estos trabajadores a menudo tienen que conducir vehículos inseguros por carreteras inseguras sin haber recibido ninguna formación oficial. Estos entornos de trabajo provocan elevadas tasas de accidentalidad<sup>126</sup> y están asociados a altos niveles de exposición a estrés térmico, polvo y ruido<sup>127</sup>. Según se desprende de los datos de la India, muchos conductores de triciclos motorizados declaran sufrir constantes dolores de cabeza, lesiones y problemas oculares como consecuencia de la exposición a condiciones de trabajo insalubres<sup>128</sup>.

En este sentido, conviene destacar el caso de la gente de mar, que tiende a sufrir enfermedades y accidentes relacionados con la fatiga, enfermedades crónicas como trastornos metabólicos y una mayor morbilidad<sup>129</sup>. Los marinos trabajan en recintos confinados entre 10 y 12 horas diarias, generalmente expuestos a altos niveles de estrés. Suelen tener contratos de entre cuatro y seis meses, seguidos de un periodo de licencia<sup>130</sup>. Es habitual que el trabajo por turnos se organice mediante un sistema de guardias, con dos turnos de cuatro horas al día o dos turnos de seis horas al día, para asegurar que los buques estén continuamente tripulados. En consecuencia, la fatiga en el lugar de trabajo es frecuente. Los datos del Reino Unido indican que en 2019 se

**En el mundo en desarrollo, los trabajadores clave del transporte a menudo tienen que conducir vehículos inseguros por carreteras inseguras sin haber recibido ninguna formación oficial.**

#### Recuadro 4.7. Condiciones de trabajo de la gente de mar durante la pandemia de COVID-19

En un mundo en el que más del 90 por ciento de las mercancías se transportan por vía marítima, los 2 millones de marinos existentes desempeñaron una función indispensable durante la pandemia. Velaron por el funcionamiento fluido e ininterrumpido de las cadenas de suministro, incluido el transporte de alimentos, medicinas y suministros médicos vitales.

Sin embargo, la pandemia de COVID-19 trastocó la vida de la gente de mar. Su grado de exposición al virus y al contagio era más elevado, debido a la imposibilidad de distanciarse socialmente en los buques y a la escasez de EPP. Además, los marinos estaban a merced de las cambiantes decisiones políticas adoptadas por las diversas jurisdicciones que regulaban su acceso a la repatriación, la atención médica y el permiso para bajar a tierra. En consecuencia, no se respetaron las protecciones de la gente de mar regidas por el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006) en materia de repatriación, acceso a la atención médica en tierra y permiso para bajar a tierra. En virtud del MLC, 2006, el periodo máximo de servicio a bordo se limita, en principio, a 11 meses, para garantizar la protección del bienestar de la gente de mar. En el MLC, 2006 se establecen también normas mínimas relativas a la remuneración, las horas de trabajo y otras condiciones laborales.

Al comienzo de la pandemia, las necesidades inmediatas estaban relacionadas con la gestión de los casos activos a bordo; esto incluía el uso de EPP y la aplicación de medidas de distanciamiento social para reducir la propagación del virus. Sin embargo, en aquella época el acceso a los EPP estaba restringido y los consejos sobre su uso eran contradictorios. Por ejemplo, un marino de un crucero recuerda que el personal de ventas a bordo pidió autorización para llevar mascarilla, pero la empresa no lo permitió por dos razones. En primer lugar, la empresa seguía los consejos de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), que en aquel momento no recomendaban el uso de mascarillas. En segundo lugar, la empresa respondió que las mascarillas «afectarían a la calidez del servicio [de los vendedores]»<sup>1</sup>. Otro problema al que se enfrentó la gente de mar fue la escasez de EPP y la negativa del personal de tierra a utilizar los EPP durante sus visitas a bordo<sup>2</sup>. La naturaleza contagiosa del virus, unida a la limitada capacidad de distanciamiento social, se manifestó más públicamente en los cruceros. Por ejemplo, de los 3 711 pasajeros y tripulantes del *Diamond Princess*, que llegó al Japón en febrero de 2020, 712 (el 19 por ciento) contrajeron el virus y 13 personas murieron<sup>3</sup>. En el *Artania*, que llegó a Australia Occidental en marzo de 2020, de los 1 335 tripulantes y pasajeros, 85 (el 6 por ciento) contrajeron la COVID-19 y 4 personas murieron<sup>4</sup>.

El acceso a la atención médica fue un factor adicional que agravó el impacto de la pandemia en la vida de la gente de mar. Si bien los marinos contagiados con cuadros leves podían recuperarse a bordo, aquellos con afecciones más graves solían tener dificultades para acceder a la atención médica en tierra<sup>5</sup>. También se negó la atención médica a la gente de mar que necesitaba asistencia urgente como consecuencia de otras enfermedades o problemas dentales. En el peor momento de la crisis, 400 000 marinos no pudieron abandonar sus buques<sup>6</sup>. En julio de 2021 la cifra había descendido a unos 250 000<sup>7</sup>. En el transcurso de la pandemia, algunos marinos permanecieron en los buques durante más de 18 meses<sup>8</sup>.

Desde el comienzo de la pandemia, la OIT, junto con la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización de Aviación Civil Internacional, hizo un llamamiento a los gobiernos para que facilitaran los cambios de tripulación y designaran a la gente de mar como trabajadores clave que prestaban servicios esenciales<sup>9</sup>. Posteriormente, el Secretario General de las Naciones Unidas se hizo eco de este llamamiento, que se recogió en importantes resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>10</sup>, el Consejo de Administración de la OIT<sup>11</sup> y varios órganos de la OMI<sup>12</sup>. Del mismo modo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT alentó encarecidamente a los gobiernos a que reconocieran sin demora a la gente de mar como trabajadores clave y a que llevaran a la práctica las consecuencias de calificarlos como tales, con el fin de restablecer el respeto de sus derechos tal y como establece el MLC, 2006<sup>13</sup>. Sin embargo, en mayo de 2022, solo 68 de los 178 Estados Miembros y miembros asociados de la OMI habían reconocido a la gente de mar como trabajadores clave. Esta falta de reconocimiento en todo el mundo dificultó gravemente la capacidad de los buques para efectuar cambios de tripulación, lo que provocó un aumento del número de marinos obligados a permanecer a bordo durante largos periodos tras el vencimiento de sus contratos<sup>14</sup>.

<sup>1</sup> Shan, 2022.

<sup>2</sup> Shan, 2022.

<sup>3</sup> Codreanu *et al.*, 2021.

<sup>4</sup> Codreanu *et al.*, 2021.

<sup>5</sup> OIT, 2020d.

<sup>6</sup> Tang, 2022.

<sup>7</sup> OMI, s. f.

<sup>8</sup> Shan, 2022.

<sup>9</sup> Véase OMI, OIT y OACI, 2020. Véase también OIT, 2021j.

<sup>10</sup> Véase la resolución 75/17 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Cooperación internacional para hacer frente a los desafíos que enfrenta la gente de mar como consecuencia de la pandemia de COVID-19 para apoyar las cadenas mundiales de suministro.

<sup>11</sup> Véase OIT, 2020j.

<sup>12</sup> Véase OMI, 2020.

<sup>13</sup> Véase OIT, 2020h.

<sup>14</sup> BIMCO e International Chamber of Shipping, 2021.

produjeron 1 192 accidentes en los que se vieron implicados buques británicos<sup>131</sup>. Los accidentes pueden deberse al cansancio causado por largas jornadas de trabajo; se calcula que uno de cada cuatro marinos se queda dormido durante el trabajo por agotamiento<sup>132</sup>. En algunos estudios se ha relacionado la fatiga prolongada con numerosas enfermedades, entre ellas el cáncer<sup>133</sup>. El sector también recurre regularmente a la contratación temporal y a través de agencias de selección de personal. Estas tendencias se han acentuado con el tiempo, ya que el empleo de trabajadores procedentes de países en desarrollo ha superado al de gente de mar procedente de economías desarrolladas<sup>134</sup>. Dado que la vida de la gente de mar se vio trastocada por la pandemia de COVID-19, en el recuadro 4.7 se ofrece un análisis más detallado de su situación.

Ahora bien, la condición de trabajador clave del transporte no tiene por qué ser sinónimo de riesgos para la seguridad y la salud, ya que existen mecanismos intensificadores y de mitigación. El estrés laboral puede mitigarse con una regulación del tiempo de trabajo y de los horarios. Por ejemplo, para reducir el riesgo de accidente, la legislación de la UE limita a nueve horas el tiempo máximo diario durante el cual un trabajador del transporte puede conducir<sup>135</sup>. Además, las intervenciones regulatorias pueden mitigar los efectos adversos del transporte sobre la SST. En lo que respecta a la violencia, por ejemplo, parece que la formación en seguridad puede minimizar la violencia a la que se exponen los trabajadores del transporte, o al menos enseñarles a afrontar las acciones violentas<sup>136</sup>. Las empresas y los países también pueden reducir las consecuencias negativas del trabajo para la salud de los trabajadores clave del transporte. Por ejemplo, una empresa belga imparte formación y distribuye material informativo a sus nuevos conductores de camiones para ayudarles a evitar diversos tipos de enfermedades musculares mientras conducen<sup>137</sup>.

## 4.8. Técnicos y personal de apoyo administrativo: dificultades del trabajo en los servicios postales

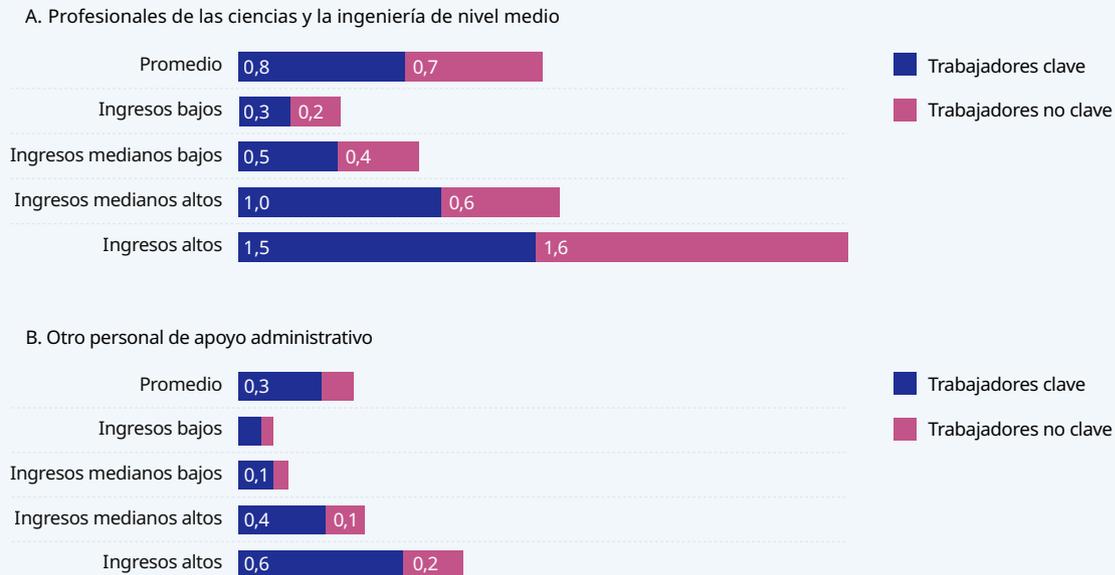
El octavo y último grupo profesional está formado por dos ocupaciones que emplean a una pequeña proporción de trabajadores clave, a saber: «profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio» y «otro personal de apoyo administrativo». Muchos de esos trabajadores realizan actividades esenciales en tiempos de crisis. Por ello se los consideró trabajadores clave durante la pandemia de COVID-19.

Los profesionales de las ciencias y de la ingeniería representan el 1,5 por ciento de la población ocupada total en el conjunto de los países. La proporción disminuye con el nivel de ingresos de los países, desde el 3,1 por ciento en los países de ingresos altos hasta el 0,5 por ciento en los países de ingresos bajos (gráfico 4.24). A escala mundial, el 54,8 por ciento de todos los profesionales de las ciencias y de la ingeniería son trabajadores clave. Al igual que en el caso de los trabajadores manuales, la condición de trabajador clave de esos técnicos depende de si su sector presta servicios que se consideraron esenciales durante la pandemia. Este era el caso, por ejemplo, si se ocupaban de controlar actividades laborales esenciales o de reparar servicios básicos en calidad de supervisores de industrias manufactureras, electrotécnicos y técnicos en ingeniería civil.



Los profesionales de las ciencias y de la ingeniería tienen un nivel de estudios superior al promedio. En el promedio de todos los países de todos los niveles de ingresos, el 44,2 por ciento de estos profesionales han completado la educación secundaria y el 28,1 por ciento poseen un título universitario (es decir, una licenciatura o titulación superior). Como es previsible, las proporciones más elevadas corresponden a los países de ingresos altos, en los que el 72,9 por ciento de los profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio poseen un título universitario, y las más bajas se registran en los países de ingresos bajos, donde la tasa de finalización de estudios universitarios es solo del 4,5 por ciento<sup>138</sup>.

► **Gráfico 4.24. Proporción de una selección de técnicos y personal de apoyo administrativo, clave y no clave, en el conjunto de la población ocupada, por grupo de países según su nivel de ingresos (en porcentaje)**



**Nota:** Se seleccionaron los dos grupos de ocupaciones correspondientes a las categorías «31 – Profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio» y «44 – Otro personal de apoyo administrativo» de la CIUO-08 al nivel de dos dígitos, porque abarcan una proporción significativa de trabajadores clave.

**Fuente:** Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

La categoría «otro personal de apoyo administrativo» representa, en promedio, el 0,4 por ciento de toda la población ocupada de todos los países. De nuevo, esta cifra tiende a ser más alta en los países con niveles de ingresos más elevados. La mayoría del personal de apoyo administrativo (el 72,6 por ciento) se clasificó como clave durante la pandemia, en gran medida porque los trabajadores de correos forman parte de esa categoría. Dada su experiencia e importancia para la sociedad durante la pandemia de COVID-19, el resto de esta sección se centra en los trabajadores de correos.

## La experiencia de los trabajadores de correos durante la pandemia

Durante la pandemia de COVID-19, los trabajadores de correos vieron limitada su capacidad de distanciamiento social, ante la necesidad de desempeñar las funciones de clasificación de cartas, interacción directa con el público en las oficinas de correos y reparto de correo a domicilio. Sin embargo, el trato dispensado a los trabajadores de correos durante la pandemia varió mucho de un país a otro, lo que influyó tanto en el grado de alteración de los servicios postales como en la exposición de los trabajadores al virus.

Algunos países, como Alemania, Australia, el Canadá, los Estados Unidos, la India, Italia y el Reino Unido, modificaron moderadamente sus operaciones durante la pandemia<sup>139</sup>. En estos países se introdujeron precauciones de seguridad adicionales para proteger a los trabajadores y minimizar la exposición, pero con muy pocas restricciones en cuanto a la prestación de servicios postales. En Australia se establecieron turnos en días alternos y se instalaron mamparas protectoras en las oficinas de correos<sup>140</sup>. El servicio postal de los Estados Unidos (USPS) suministró equipos de protección y exigió a los trabajadores que llevaran mascarillas cuando no pudieran mantener la distancia social. En México, aunque algunas oficinas cerraron, en las que permanecieron abiertas se proporcionó a los empleados higienizante de manos y mascarillas<sup>141</sup>. En cambio, en países como España, Francia y Nueva Zelanda, las operaciones postales se interrumpieron de forma más sustancial. Al principio de la pandemia, Francia cerró la mayoría de las oficinas de correos y redujo la frecuencia de reparto de seis a tres días por semana. España también redujo la plantilla a una cuarta parte de los niveles normales<sup>142</sup>. Nueva Zelanda cerró todas las oficinas de correos durante tres semanas en marzo de 2020<sup>143</sup>.

## La pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia de las redes postales y la función de los trabajadores de correos en la sociedad.

Independientemente del enfoque adoptado por cada país, la pandemia amplió el ámbito de competencias de los servicios prestados por los trabajadores de correos, realizando la importancia de las redes postales, así como la función de los trabajadores postales en la sociedad. En México, por ejemplo, un trabajador de correos comentó que la gente de su ruta valoraba su trabajo durante la pandemia y expresó su satisfacción porque él y sus compañeros habían conseguido mantener los servicios a pesar de las complicaciones derivadas de la pandemia<sup>144</sup>. En la Argentina, Italia y el Uruguay, los trabajadores de correos gestionaron la distribución de la vacuna contra la COVID-19<sup>145</sup>. La entrega de material escolar a domicilio y de ordenadores portátiles para los alumnos corrió a cargo de empleados de correos en la Argentina, los Estados Unidos, Francia y Georgia. En Australia, Colombia y El Salvador, los trabajadores de correos entregaron paquetes de alimentos a los hogares necesitados. En la India, para minimizar la exposición de las personas mayores al virus, los trabajadores de correos entregaron el pago de prestaciones sociales (que normalmente se abonaba en cuentas bancarias) directamente a las personas beneficiarias. Aunque esta tarea también se hacía antes de los brotes de COVID-19, se multiplicó por diez tras el inicio de la pandemia<sup>146</sup>.

Todavía no se dispone de datos sobre el impacto general de la pandemia en la salud de los trabajadores de correos, pero las noticias y los datos cualitativos indican que les afectó negativamente. En la entrevista antes mencionada, por ejemplo, el empleado de correos mexicano explicó que el distanciamiento no era posible en su trayecto al trabajo. Aunque su empleador prestaba apoyo al personal en lo que respecta a las medidas sanitarias en el lugar de trabajo (es decir, proporcionando el equipo necesario), las iniciativas para trabajar por turnos surgieron de los propios trabajadores y podrían haberse introducido de forma más sistemática. Además, los trabajadores contagiados se aislaban en casa (y seguían percibiendo su remuneración), pero sus compañeros que habían estado en contacto con ellos seguían yendo a trabajar. La situación general implicaba un aumento del estrés psicológico<sup>147</sup>.

Las escasas inspecciones de trabajo, en algunos casos virtuales, parecen haber acrecentado la preocupación de los trabajadores de correos por la insuficiente protección. En los Estados Unidos, por ejemplo, tras el estallido de la pandemia, los empleados de USPS presentaron más de 1 000 reclamaciones alegando peligros relacionados con la COVID-19. A raíz de esas quejas, en julio de 2021 la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo había formulado apercibimientos por cuatro infracciones, todos ellos impugnados por USPS<sup>148</sup>. Entretanto, muchos países adoptaron sistemas de entrega sin contacto que cambiaron los requisitos de firma, minimizando la exposición de los trabajadores al virus<sup>149</sup>. Otros países, como el Japón, introdujeron nuevas tecnologías, incluidos robots para realizar algunas tareas de los trabajadores de correos, en respuesta a la creciente demanda de entregas sin contacto y para hacer frente a la escasez de personal<sup>150</sup>.

La pandemia también afectó a los trabajadores de correos al acelerar los cambios estructurales que ya estaban en curso en el sector. Con las medidas de confinamiento, los consumidores y las empresas recurrieron más al comercio electrónico. El número de envíos en reparto se disparó, lo que modificó la composición del correo, que pasó a tener paquetes más grandes y pesados (véase también el análisis anterior sobre los trabajadores de almacén). Esta drástica evolución planteó dificultades logísticas a los operadores postales, ya que los paquetes pesados requerían nuevas y más costosas opciones de transporte<sup>151</sup>. En un estudio sobre la República de Corea se observó una evolución similar (véase el recuadro 4.8). El caso coreano demuestra, además, cómo las condiciones laborales del personal de correos dependen de sus modalidades contractuales, que en los últimos tiempos han supuesto un deterioro de los derechos de los trabajadores.

#### Recuadro 4.8. Trabajadores de correos en la República de Corea<sup>1</sup>

La industria del reparto en la República de Corea opera en los sectores público y privado con un personal segmentado compuesto por tres tipos de trabajadores: empleados con contratos típicos e indefinidos; empleados con contratos atípicos de duración determinada; y trabajadores con «tipos especiales de empleo en el marco de contratos de consignación». A medida que el sector del reparto se expandió con el auge del comercio electrónico, aumentó la proporción de trabajadores contratados en régimen de consignación. Estos trabajadores, que tienen la condición de contratistas independientes (a menudo con contratos por días), carecen de acceso a la seguridad social, seguro de accidentes y otras protecciones laborales a las que tienen derecho sus homólogos asalariados.

La pandemia exacerbó las desigualdades existentes entre los distintos grupos de trabajadores al dispararse la demanda de servicios de paquetería. El reparto de paquetes no solo requiere vehículos más grandes para su transporte, sino también tiempo adicional para cargar y descargar los paquetes en los centros de distribución, las oficinas de correos y las direcciones de entrega. Para los empleados, las horas de trabajo adicionales necesarias para satisfacer la mayor demanda de entregas nunca se pagaron, ya que sus modalidades de fijación salarial no contemplaban el derecho contractual al pago de horas extraordinarias. El aumento de la demanda de paquetería provocó la muerte de al menos 16 trabajadores por exceso de trabajo, motivo por el que se convocó una huelga de ocho días<sup>2</sup>.

En el caso de los trabajadores contratados por consignación, cuya remuneración normalmente depende del número de entregas, la pandemia redujo sus ingresos en un doble sentido. En primer lugar, las tarifas que esos trabajadores perciben por cada entrega se fijan parcialmente en función de la oferta de mano de obra. Como muchos trabajadores se quedaron sin empleo durante la pandemia, recurrieron al trabajo con contratos de consignación en el sector del reparto como fuente de ingresos. Esto aumentó la oferta de trabajo en el sector, reduciendo la tarifa unitaria por entrega. En segundo lugar, el aumento de la oferta de mano de obra supuso una menor asignación de paquetes a cada conductor. En consecuencia, los ingresos de los trabajadores disminuyeron durante el periodo de mayores dificultades económicas.

Los trabajadores de correos estuvieron muy expuestos al virus durante la pandemia. A falta de un mecanismo que identificara a los hogares en autocuarentena e informara a los trabajadores, la entrega de correo certificado y paquetes a las personas en cuarentena aumentó la probabilidad de exposición al virus. Al comienzo de la pandemia, la exclusión de los trabajadores de correos de los grupos de vacunación prioritaria, junto a las limitaciones de suministro y distribución de mascarillas, también contribuyó a aumentar la exposición. Por si fuera poco, debido a la escasez de personal por la exposición a la COVID-19 y a la falta de una licencia adicional remunerada por enfermedad para compensar el aumento de los riesgos laborales, los trabajadores se vieron obligados a tomarse licencias por enfermedad no retribuidas (en detrimento de su remuneración) si habían agotado todas las licencias retribuidas.

En respuesta a las adversas condiciones laborales que soportaba el personal de correos, los sindicatos del sector público se movilizaron para exigir cambios. Las protestas fructificaron en la adopción de medidas que reducían el contacto presencial para las entregas certificadas y priorizaban la vacunación en el sector. El Gobierno también introdujo diversas medidas que brindaban protección y apoyo a los trabajadores, con efectos desiguales. Por ejemplo, se amplió la cobertura de accidentes laborales y seguros para incluir a los repartidores de los sectores de distribución en línea y fuera de línea. Otra medida tenía por objeto limitar las entregas nocturnas bloqueando las aplicaciones por la noche. Sin embargo, esta última medida tuvo consecuencias imprevistas, ya que los trabajadores eludieron la prohibición de hacer entregas a altas horas de la noche. Por último, se introdujo la Ley de Desarrollo del Sector del Reparto Logístico para colmar las lagunas legislativas que existían desde 1997. Sin embargo, dado que la ley define a los repartidores como las personas que se dedican a la «recogida y entrega de carga», excluye el trabajo, a menudo no remunerado, de ordenación y clasificación de cartas y paquetes antes de su entrega, tareas que corren a cargo de los trabajadores de correos.

<sup>1</sup> Seung-yoon Lee *et al.*, 2022.

<sup>2</sup> McGrath, 2021.

**Fuente:** Seung-yoon Lee *et al.*, 2022.

# Notas

- 1 OIT, 2020f.
- 2 Sato, 2021.
- 3 OIT y FAO, 2021.
- 4 Véase Van Panhuys, Kazi-Aoul y Binette, 2017.
- 5 OIT y FAO, 2021.
- 6 Gollin, Lagakos y Waugh, 2014.
- 7 Imai, Gaiha y Bresciani, 2019.
- 8 OIT, 2021g.
- 9 OIT, 2016b.
- 10 Briones, 2018.
- 11 OIT, FAO y FIDA, 2010.
- 12 Estudio inédito sobre los trabajadores clave en Türkiye.
- 13 Naciones Unidas, s. f.; ACNUDH, s. f.
- 14 OCDE, s. f. a).
- 15 Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022.
- 16 OMS, s. f. b).
- 17 OCDE, s. f. b).
- 18 Eurofound, 2020.
- 19 Bauer, Rodrigues y Leichsenring, 2018.
- 20 Rapp, Ronchetti y Sicsic, 2021.
- 21 Banerjee *et al.*, 2008.
- 22 Braedley *et al.*, 2018
- 23 OIT, 2020c.
- 24 Trapmann *et al.*, 2022
- 25 Buchan, Catton y Shaffer, 2022.
- 26 Falatah, 2021.
- 27 Buchan, Catton y Shaffer, 2022.
- 28 Shaffer y Curtin, 2020.
- 29 Shaffer y Curtin, 2020.
- 30 Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022.
- 31 D. Singh, de próxima publicación.
- 32 Mane Abhay y Khandekar Sanjay, 2014.
- 33 Koumenta y Williams, 2019.
- 34 Rubery y Urwin, 2010.
- 35 OCDE, 2020e
- 36 OCDE, 2020e: 11.
- 37 OCDE, 2020e: 11.
- 38 Eurofound, 2020: 51-53.
- 39 Eurofound, 2020: 54.
- 40 OIT y OCDE, 2019; OIT, 2016c.
- 41 Sojourner *et al.*, 2010.
- 42 Sojourner *et al.*, 2015.
- 43 Dean *et al.*, 2022.
- 44 OIT, 2020e.
- 45 Estas ocupaciones corresponden a las categorías 52 (vendedores) y 95 (vendedores ambulantes de servicios y afines), según la clasificación CIUO-08 al nivel de 2 dígitos. Véanse más explicaciones metodológicas en el anexo.
- 46 WIEGO, s. f. a).
- 47 Bhowmik, 2019.
- 48 Schneider y Harknett, 2020.
- 49 Loustaunau *et al.*, 2021.
- 50 Darkwah, 2022.
- 51 Carré y Tilly, 2017.
- 52 McCrate, 2018.
- 53 Henly y Lambert, 2014.
- 54 Schneider, Harknett y Collins, 2020.
- 55 Smith y Elliott, 2012.
- 56 No obstante, téngase en cuenta que en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) de la OIT menciona a la policía como uno de los pocos grupos de ocupaciones que un Miembro puede excluir del derecho de negociación colectiva (véase OIT, 2022g).
- 57 Berry *et al.*, 2008.
- 58 OIT, 2022g.
- 59 Munar Suard y Lebeer, 2004.
- 60 Sefalafala y Webster, 2013.
- 61 Choi y Li, 2021
- 62 Mariwo, 2008.
- 63 White, 2022.
- 64 Mosendz, Bhasin y Melin, 2021.
- 65 Paese *et al.*, 2014; Schneider, Signorelli y Gomes Pereira, 2017.
- 66 Paese *et al.*, 2014.
- 67 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 68 Shaidah, 2016.
- 69 Jovanović *et al.*, 2020.
- 70 Syed *et al.*, 2020.
- 71 OIT, 2020p; Okorie *et al.*, 2020; Vyas, 2022.
- 72 Algunos países, sin embargo, clasificaron la fabricación de prendas de vestir como esencial. Es el caso de países con importantes industrias de la confección, como China, la India e Indonesia.
- 73 Rodrik, 2022.
- 74 Diao *et al.*, 2021; véase también Kruse *et al.*, 2021.
- 75 Autor, Dorn y Hanson, 2021.
- 76 Autor, 2022; Atalay *et al.*, 2020.
- 77 Castellani, Lotti y Obando, 2020.
- 78 Bennett *et al.*, 2023.
- 79 Berufsberatung.ch, s. f.
- 80 Banco Mundial *et al.*, 2019; Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos, 2022.
- 81 Eichhorst y Marx, 2015.
- 82 En Botswana, casi el 20 por ciento de los trabajadores clave se dedican a tareas de limpieza y saneamiento, un porcentaje mucho mayor que en otros países.
- 83 OIT, 2016c
- 84 Agencia EFE, 2017; Johari, 2014.
- 85 TNN, 2020.
- 86 Tirodkar, 2021.
- 87 Gebel, 2013.
- 88 Duman, 2019; Cirillo y Ricci, 2022
- 89 Mhaskar, 2019.
- 90 Lin Lean, 2022.
- 91 Virtanen *et al.*, 2005; Pirani y Salvini, 2015; Kompier *et al.*, 2009.
- 92 Fabiano *et al.*, 2008.
- 93 Johari, 2014.
- 94 Liu *et al.*, 2021.
- 95 Wittmer, 2021; Schenck, Viljoen y Blaauw, 2021.
- 96 WIEGO, s. f. b).
- 97 Dias y Samson, 2016.
- 98 WIEGO, s. f. c).

- 99 La submuestra de países con información disponible sobre los salarios de los empleados clave de limpieza y saneamiento no incluye ningún país de ingresos bajos.
- 100 En promedio, los limpiadores y asistentes (categoría 91 de la CIUO-08) representan el 52 por ciento de los empleados clave de limpieza y saneamiento en el conjunto de los países de América Latina y el Caribe de la submuestra.
- 101 Salvador y Cossani, 2020.
- 102 Altamirano *et al.*, 2019.
- 103 Sperry *et al.*, 2022.
- 104 Cervero y Golub, 2011.
- 105 Malhotra *et al.*, 2021; Poumanyong, Kaneko y Dhakal, 2012.
- 106 UITP, 2021.
- 107 UITP, 2021.
- 108 ITF, 2017.
- 109 ITF, 2017.
- 110 Estudio preliminar inédito elaborado para la OIT.
- 111 Spooner, 2011.
- 112 OIT, 2021l.
- 113 OIT, 2018f.
- 114 Spooner, 2011.
- 115 ITF, 2017: 19.
- 116 Spooner, 2011.
- 117 Kumar, Zimmerman y Arroyo-Arroyo, 2021.
- 118 ITF, 2017: 20.
- 119 Viscelli, 2018.
- 120 Rosenblat y Stark, 2016.
- 121 OIT, 2021r.
- 122 Fanggidae *et al.*, 2016.
- 123 NSC, s. f.
- 124 Hege *et al.*, 2017.
- 125 Useche *et al.*, 2018.
- 126 Spooner, 2011: 8.
- 127 Sinha y Kumar, 2018.
- 128 Nag, Vyas y Nag, 2016.
- 129 Jepsen, Zhao y Van Leeuwen, 2015; Idnani y Kotłowski, 2011.
- 130 OMI, s. f.
- 131 Marine Accident Investigation Branch, 2020.
- 132 Schneider e Irastorza, 2011.
- 133 Jepsen, Zhao y Van Leeuwen, 2015: 108.
- 134 Gekara y Sampson, 2021.
- 135 UE, s. f.
- 136 Health and Safety Executive, s. f.
- 137 Copsey, 2011.
- 138 Cálculos basados en la muestra principal, véase el anexo.
- 139 EUI Florence School of Regulation, s. f.
- 140 Parlamento de Australia, s. f.
- 141 Entrevista con César, trabajador postal mexicano, 8 de noviembre de 2021.
- 142 Abboud, Dombey y Johnson, 2020.
- 143 Parlamento de Australia, s. f.
- 144 Entrevista con César, trabajador postal mexicano, 8 de noviembre de 2021.
- 145 UPU, s. f.
- 146 Agarwal y Bellman, 2020.
- 147 Entrevista con César, trabajador postal mexicano, 8 de noviembre de 2021.
- 148 Jameel, 2021.
- 149 EUI Florence School of Regulation, s. f.
- 150 Hermosín Gandul, 2020.
- 151 Parlamento de Australia, s. f.





# 5

## Cómo fortalecer las instituciones del trabajo

# Principales observaciones



Una regulación eficaz en materia de seguridad y salud debe abarcar todas las ramas de actividad económica y dar cobertura a todos los trabajadores, especificando claramente los derechos y obligaciones.



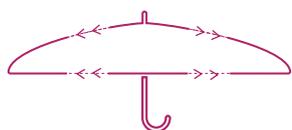
La igualdad de trato de los trabajadores con independencia de sus modalidades contractuales limita la discriminación basada en la situación profesional y apoya el trabajo decente y la competencia leal.



En los países con una elevada cobertura de la negociación colectiva, la diferencia salarial entre los empleados clave y los demás tiende a ser menor.



Velar por que los trabajadores perciban al menos el salario mínimo puede ser una herramienta eficaz para aumentar sus ingresos.



Extender la protección social a todos los trabajadores, incluido el acceso a la licencia remunerada por enfermedad, hará que los trabajadores y las economías sean más resilientes frente a futuras crisis y pandemias.

Valorar a los trabajadores clave significa asegurar que perciban una remuneración adecuada y que trabajen en condiciones propias del trabajo decente. Si bien el trabajo decente es un objetivo para todas las ocupaciones, reviste especial importancia para los trabajadores clave, que atienden necesidades y prestan servicios vitales en tiempos de crisis y de bonanza. El fortalecimiento de las instituciones del trabajo, junto con la inversión en sectores clave (véase el capítulo 6), es fundamental para construir un mundo del trabajo más resiliente.

El presente capítulo se basa en las normas de la OIT y en ejemplos de buenas prácticas extraídos de legislaciones y convenios colectivos, de ámbito regional o nacional, con el objeto de ofrecer orientaciones sobre cómo mejorar las condiciones de trabajo y la protección social de los trabajadores clave. Aunque muchas de las reglamentaciones y políticas recomendadas se aplican a todos los trabajadores, constituyen un avance necesario hacia la consecución del trabajo decente para los trabajadores clave, en vista de las relativas deficiencias del trabajo clave observadas en capítulos anteriores.

La existencia de instituciones del trabajo integrales y solventes garantiza que el trabajo no sea tratado como una mera mercancía. Las instituciones del trabajo comprenden la legislación y los convenios colectivos que regulan el mercado laboral en ámbitos como la SST, los contratos de trabajo, la jornada laboral, los salarios, la formación y la seguridad social, así como las instituciones —organizaciones de trabajadores y de empleadores, la administración del trabajo y los sistemas de inspección, juzgados y tribunales— que formulan e instituyen la gobernanza del lugar de trabajo. Las instituciones del trabajo que funcionan correctamente corrigen las asimetrías entre capital y trabajo y mejoran los resultados económicos y del mercado laboral<sup>1</sup>.

Durante los cien últimos años, la relación de trabajo ha sido el aspecto central de la gobernanza del mercado de trabajo<sup>2</sup>. La definición de empleo y la clasificación de una relación de empleo como «relación de trabajo» son fundamentales para ofrecer protección laboral. Muchos aspectos de la protección laboral —salario mínimo, límites de la jornada laboral, protección contra el despido— se aplican a la relación de trabajo. Otros, como el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, la lucha contra la discriminación, la SST y la protección social, están reconocidos internacionalmente como aplicables a todos los trabajadores, aunque siguen estando restringidos a nivel nacional en muchos casos.

Las deficiencias observadas en materia de protección laboral y social de los trabajadores clave se derivan de: 1) la falta de cobertura de los trabajadores porque quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación, como ocurre a menudo en el caso de los trabajadores independientes, entre otros subconjuntos de trabajadores, como los trabajadores agropecuarios y domésticos y los trabajadores de pequeñas empresas, entre otros; 2) la escasa observancia de la legislación, incluso en las empresas sujetas a su cumplimiento, y, por lo tanto, la inaplicación de las disposiciones legales, como en el caso de los trabajadores de la economía informal, o 3) la desigualdad de trato de los contratos de trabajo en la legislación, en perjuicio de algunas modalidades contractuales, incluidos algunos programas de migración laboral temporal.

Así pues, la mejora de la protección laboral y social de los trabajadores clave requiere medidas polifacéticas, dependiendo de cuál sea la causa de la deficiencia. Cuando se trata de trabajadores en una relación de trabajo reconocida, es preciso asegurar la igualdad de trato entre las diversas modalidades contractuales, para que todos disfruten íntegramente de las prestaciones de la protección laboral y social (sección 5.2), y mejorar la observancia para mitigar la informalidad entre los empleados (sección 5.7). En algunos casos, se debe reconocer que los trabajadores tienen una relación de trabajo, aunque estén erróneamente clasificados como independientes («falso empleo por cuenta propia» o «relaciones de trabajo encubiertas»). Respecto de estas situaciones, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), contiene una serie de principios que pueden orientar a los gobiernos en la elaboración de políticas que ayuden a corregir la clasificación errónea del empleo<sup>3</sup>.

Por lo que se refiere a los trabajadores que actualmente quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación, las políticas consisten en ampliar la definición de la cobertura para dar cabida a aquellos trabajadores cuyas ocupaciones han estado históricamente excluidas, como el trabajo agropecuario o el trabajo doméstico, y a los trabajadores «autónomos económicamente dependientes», que son jurídicamente independientes, pero dependen económicamente de unos pocos clientes. La ampliación del ámbito de

---

**Las deficiencias observadas en materia de protección laboral y social de los trabajadores clave se derivan de su falta de cobertura, de la escasa observancia de la legislación, o de la desigualdad de trato de los contratos de trabajo en la legislación.**

---

aplicación puede ser también un medio para dar cobertura a los trabajadores en nuevas formas de trabajo, como los repartidores que prestan servicio a través de aplicaciones. En el caso de los trabajadores autónomos realmente independientes, es necesario crear políticas específicas que les otorguen protección, especialmente en lo que atañe a la protección social, la SST, la lucha contra la discriminación y el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

Otra herramienta indispensable para fortalecer las instituciones del trabajo es el diálogo social. La libertad sindical y la negociación colectiva son derechos fundamentales que se aplican a todos los trabajadores, cualquiera que sea su situación contractual y migratoria. Sin embargo, en la práctica, muchos trabajadores clave no pueden ejercer esos derechos, ya sea por las razones anteriormente expuestas o por las transformaciones del mundo del trabajo que han debilitado a las organizaciones de empleadores y de trabajadores<sup>4</sup>. Esta evolución, a su vez, ha mermado las posibilidades de sindicación y negociación colectiva con miras a mejorar la protección a través de la regulación negociada, así como la importante función que la consulta bipartita y la representación en el lugar de trabajo, incluidas las comisiones paritarias de seguridad y salud, pueden desempeñar con el objeto de asegurar la observancia. Durante la pandemia de COVID-19 se ha demostrado el valor del diálogo social como herramienta flexible para responder a una crisis<sup>5</sup>; un mayor acceso a esta herramienta fortalece la resiliencia de los mercados de trabajo.

## 5.1. Lugares de trabajo seguros y saludables para todos

Un lugar de trabajo seguro y saludable es un activo para los trabajadores, los empleadores y la sociedad en general. Por lo que respecta a los empleadores, un lugar de trabajo seguro y saludable no solo protege a los trabajadores de posibles lesiones y enfermedades, sino que también puede ayudar a evitar costosos desembolsos por accidentes, absentismo o seguridad social. Para los trabajadores, un lugar de trabajo seguro y saludable significa evitar las consecuencias perjudiciales de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, ya sean físicas o mentales. Un accidente o una enfermedad, además del dolor y el sufrimiento que puede causar, también puede tener efectos devastadores en la economía familiar y las relaciones personales, hasta el punto de truncar la trayectoria profesional de los trabajadores. Para las sociedades, las lesiones y enfermedades contraídas en el lugar de trabajo pueden resultar costosas, al encarecer no solo los sistemas de seguridad social, sino también los programas de asistencia social cuando las familias atraviesan dificultades económicas.

Como se ha demostrado en los capítulos anteriores, antes de la pandemia los trabajadores clave ya estaban más expuestos a peligros laborales que los trabajadores no clave; y, durante la pandemia de COVID-19, los riesgos físicos y psicosociales se agravaron. En el análisis se mostró que la incidencia de la morbilidad durante la pandemia fue más elevada para los trabajadores clave. Los trabajadores de la salud, que presentan las tasas de exposición más elevadas, se vieron muy afectados, pero los datos indican que, en general, con algunas variaciones entre países, los trabajadores del comercio al por menor, la seguridad y el transporte salieron peor parados. Además, los datos indican que la estructura institucional afectó a la probabilidad de que los trabajadores clave se contagiaran. Los trabajadores del sector formal, especialmente en establecimientos sindicados y de mayor tamaño, estaban amparados por entornos de trabajo que contaban con sistemas de SST más robustos. En la actualidad, como se ha explicado en la sección 3.1, existen muchas deficiencias de cobertura, por cuanto los sistemas de SST suelen limitarse a los empleos que se rigen por una relación de trabajo. Además, muchos de esos sistemas no han prestado suficiente atención a los riesgos psicosociales, especialmente a la violencia y el acoso.

La pandemia de COVID-19 ha brindado la oportunidad de mejorar los sistemas de SST en todo el mundo. Existen más de 40 normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, de las cuales 20 son convenios y protocolos actualizados. La mayoría de los instrumentos se refieren a un peligro concreto (como los accidentes industriales mayores, el asbesto o los productos químicos) o a un sector específico (como las minas, la construcción o la agricultura). No obstante, cuatro convenios y un protocolo se centran en cuestiones que afectan a todo el sistema, y cada uno de ellos va acompañado de su correspondiente recomendación:

- ▶ el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)<sup>6</sup>;
- ▶ el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981;
- ▶ el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)<sup>7</sup>;

► **Gráfico 5.1. Las cinco dimensiones clave de una regulación eficaz en materia de seguridad y salud**



- el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)<sup>8</sup>;
- el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)<sup>9</sup>.

El 10 de junio de 2022, la Conferencia Internacional del Trabajo declaró que los Convenios núms. 155 y 187 se considerarían convenios fundamentales en el sentido de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022.

Los citados convenios proporcionan criterios sólidos para orientar las reformas en materia de SST. No construyen un andamiaje estático y rígido para regular la seguridad y la salud en el trabajo, sino que trazan un marco dinámico<sup>10</sup>. Los convenios se ocupan de elaborar políticas, sistemas y programas que mejoren la seguridad y la salud en el mundo del trabajo. Se han formulado a la luz de la experiencia de los Estados Miembros y, por lo tanto, se basan no solo en los valores fundacionales de la OIT, sino también en conocimientos prácticos. En síntesis, los cuatro convenios y, en particular, los dos convenios fundamentales perfilan las cinco dimensiones clave de una regulación eficaz en materia de seguridad y salud (véase el gráfico 5.1). Además de estas cinco dimensiones, se establecen dos pilares básicos: 1) la observancia (que es objeto de estudio en la sección 5.7), y 2) la coordinación con otros sistemas regulatorios relativos al trabajo, en particular la legislación del trabajo y de la seguridad social y la reglamentación de la salud, de modo que los objetivos y los métodos se refuercen y apoyen mutuamente. En esta sección se abordan las cinco dimensiones clave con el fin de proporcionar orientaciones de política a los mandantes de la OIT sobre el establecimiento de instituciones del trabajo más resilientes, en beneficio de los trabajadores clave y de los que no lo son.

## Políticas, sistemas y programas nacionales coherentes

La formulación de políticas, sistemas y programas nacionales coherentes, tal como se dispone en los Convenios núms. 155 y 187, sustenta una regulación eficaz de la SST. Un ordenamiento general *coherente* a nivel nacional, cuyas partes constituyentes se hayan construido de forma metódica, reforzándose mutuamente, evita una situación en la que las medidas de SST sean meramente reactivas y los gobiernos respondan a una situación de crisis de forma fragmentaria y poco sistemática. El peligro de un enfoque reactivo es que lleva a adoptar soluciones a corto plazo, sin tener en cuenta las grandes deficiencias que persisten a largo plazo en la legislación y en las políticas. Como se explica en la sección 3.1, las antiguas formas de regulación de la SST, que se centraban en peligros específicos en sectores concretos, se han vuelto inadecuadas, obsoletas o farragosas. También han creado desigualdad, porque algunos trabajadores estaban protegidos contra los peligros, mientras que otros, en sectores carentes de regulación, quedaban desamparados.

Esto no significa que las medidas de emergencia nunca estén justificadas. A veces se requiere una respuesta inicial inmediata ante una catástrofe imprevista, como ocurrió en la pandemia de COVID-19. Pero es necesario ir más allá de lo provisional y realizar ajustes sistémicos para evitar o mitigar futuros peligros; de ahí que los convenios subrayen la importancia de formular y reexaminar periódicamente un conjunto coherente de *políticas, sistemas y programas*. Este es el punto de partida de una regulación eficaz en materia de SST.

¿En qué se diferencian las políticas, los sistemas y los programas nacionales y por qué son necesarios los tres elementos? Una *política nacional* se refiere aquí a una política en materia de «seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo»<sup>11</sup>, que tiene por objeto «prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo»<sup>12</sup>.



Crédito: © Dusan Stankovic

La política deberá promover los *principios básicos de la SST*<sup>13</sup>. También deberá tomar en consideración las grandes «*esferas de acción*»<sup>14</sup>. Esto significa tener en cuenta «los componentes materiales» del trabajo (lugares de trabajo, maquinaria, sustancias biológicas y demás); las operaciones y procesos que conectan esos componentes materiales con los trabajadores; la formación; la comunicación y cooperación, y la protección de los trabajadores y de sus representantes contra posibles represalias<sup>15</sup>. Deberá precisar las funciones y responsabilidades de las distintas partes interesadas<sup>16</sup> y deberá ser objeto de exámenes periódicos<sup>17</sup>. Además, la política nacional deberá extenderse a la

prestación de *servicios de salud en el trabajo*, que asesoren a las partes interesadas sobre cómo prevenir accidentes y enfermedades<sup>18</sup>. Así pues, el objetivo de una política nacional es establecer una base sólida para todas las intervenciones regulatorias relacionadas con la SST, ya sean instrumentos legislativos, estrategias, medidas educativas o la creación de organismos administrativos y de otro tipo relacionados con la SST.

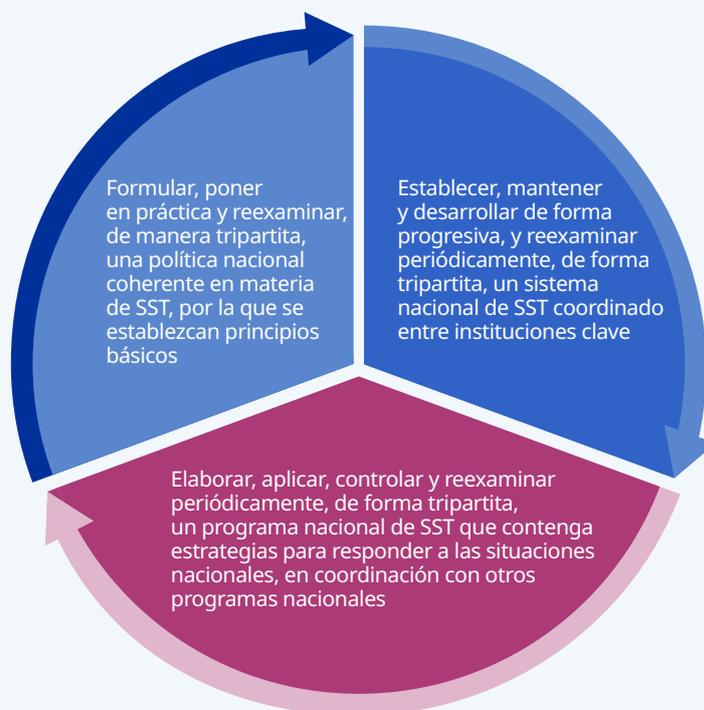
La expresión *sistema nacional* se refiere a la «infraestructura [...] para la aplicación de la política y los programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo»<sup>19</sup>. Con el fin de dar cumplimiento a la política nacional en la práctica, los Estados Miembros deberán crear instituciones adecuadas y reexaminarlas periódicamente mediante mecanismos tripartitos<sup>20</sup>.

El Convenio núm. 187 hace referencia a cuatro elementos esenciales de un sistema nacional<sup>21</sup>: *la legislación y otros instrumentos regulatorios* (entre ellos, los convenios colectivos); *una autoridad o autoridades regulatorias*; *mecanismos para garantizar la observancia*, y *disposiciones para promover la cooperación entre la dirección y los trabajadores*. El convenio se refiere también a ocho mecanismos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo que pueden complementar los elementos esenciales: uno o varios órganos tripartitos de ámbito nacional; servicios de información y asesoramiento<sup>22</sup>; formación; servicios de salud (que se describen detalladamente en el Convenio núm. 161<sup>23</sup> y en la Recomendación núm. 171); investigación; recopilación y análisis de datos<sup>24</sup>; colaboración con los regímenes de seguridad social; y apoyo a las microempresas, a las pequeñas y medianas empresas y a la economía informal<sup>25</sup>. En el diseño del sistema debe tenerse en cuenta la situación de los grupos de alto riesgo y vulnerables, así como el impacto en los trabajadores de diferentes géneros<sup>26</sup>. Resulta especialmente pertinente señalar que la política y el sistema nacionales deben ocuparse no solo de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, sino también del bienestar físico y mental de los trabajadores.

Un sistema nacional debe diseñarse atendiendo a las circunstancias nacionales concretas<sup>27</sup>, por lo que cabe esperar una amplia variación institucional, que comprenderá una multiplicidad de instrumentos legislativos y autoridades regulatorias en algunas jurisdicciones, especialmente en aquellas con estructuras constitucionales federales. También incluirá diferentes ordenaciones administrativas; por ejemplo, una autoridad regulatoria de la SST puede depender de un departamento de trabajo o de salud o ser un organismo oficial autónomo. Esta multiplicidad puede resultar problemática si no existe una cohesión subyacente y si, como en el caso de la pandemia de COVID-19, la crisis no se circunscribe a un ámbito subnacional, sino que afecta a todo el país. En el peor de los casos, los sistemas de SST pueden eludirse o relegarse a un segundo plano, como cuando las órdenes temporales de salud pública se convirtieron en el principal medio de respuesta a la pandemia de COVID-19 en el lugar de trabajo. Aunque esta reacción es comprensible en una situación de emergencia, a largo plazo socava la posibilidad de dar una respuesta sistémica a una amenaza continua para la salud en el lugar de trabajo. Así pues, el Convenio núm. 155 obliga a los Estados Miembros a «lograr la necesaria coordinación entre las diversas autoridades y los diversos organismos», previa consulta con los interlocutores sociales y demás agentes apropiados, con miras a asegurar la coherencia de las políticas<sup>28</sup>.

La expresión *programa nacional* se refiere a cualquier programa nacional que incluya «objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo», y los «medios para evaluar los progresos realizados»<sup>29</sup>. Una vez más, los programas se deberán formular, aplicar y reexaminar de forma tripartita<sup>30</sup>, orientándolos a promover una cultura de prevención que contribuya a la

► **Gráfico 5.2. Obligaciones de los Estados Miembros en relación con las políticas, sistemas y programas nacionales de SST**



eliminación de los riesgos o su reducción al mínimo<sup>31</sup>. Asimismo, deben basarse en un análisis de la situación nacional e incluir objetivos, metas, indicadores de progreso y prioridades de acción<sup>32</sup>.

La finalidad de un programa nacional es velar por que el sistema nacional funcione de forma eficaz y dinámica, promoviendo la mejora continua. La intención inicial era promover la adopción de planes estratégicos a medio plazo, que ofrecieran un marco temporal realista para lograr mejoras significativas<sup>33</sup>. Sin embargo, este planteamiento basado en plazos se formuló antes de la pandemia, que inicialmente requería un horizonte más corto.

La interrelación entre políticas, sistemas y programas nacionales se expone en el gráfico 5.2. Todos estos elementos, una vez establecidos, permiten a los Estados Miembros abordar la regulación de la SST de forma metódica y rigurosa, reduciendo las intervenciones contradictorias, caóticas, parciales y *ad hoc*. Las dimensiones sustantivas de este marco se analizan en las secciones siguientes.

Algunos sistemas nacionales promulgan expresamente el marco establecido en las normas de la OIT. En el Japón, por ejemplo, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo exige específicamente la formulación de un plan<sup>34</sup>. En el plan más reciente (décimo tercer plan de prevención de accidentes del trabajo), que comenzó en 2018, se presta más atención a la salud mental y a la lucha contra el acoso. También se promueven las evaluaciones de riesgos, la designación de médicos del trabajo como parte de los servicios internos de salud en el trabajo y una mejor gestión de la seguridad y la salud en las empresas<sup>35</sup>.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, los países han empezado a elaborar un marco coherente para consolidar las enseñanzas extraídas de las medidas temporales. A finales de 2021, la República de Corea promulgó la Ley de Designación del Trabajo Esencial y de Protección y Apoyo a los Trabajadores Esenciales, por la que se crea un sistema permanente de ayuda a los trabajadores esenciales en tiempos de crisis. Se incluye una definición general del trabajo esencial<sup>36</sup> y se crea un comité para delimitar las categorías, realizar investigaciones empíricas y recomendar planes de apoyo (en consulta con un representante de los trabajadores)<sup>37</sup>. Sobre la base de las deliberaciones del comité, el ministerio competente (el Ministerio de Empleo y Trabajo) elabora y evalúa un plan de apoyo<sup>38</sup>.

## Cobertura universal

En muchos países, la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo se limita únicamente a los trabajadores por cuenta ajena (empleados) y, a veces, solo a determinados sectores. Sin embargo, esto es incompatible con los objetivos de los convenios sobre SST. Las obligaciones de los convenios fundamentales de la OIT se aplican a «todas las ramas de actividad económica»<sup>39</sup>. Aunque el Convenio núm. 155, adoptado en 1981, permite a los Estados Miembros excluir algunas ramas de actividad económica debido a «problemas especiales de cierta importancia»<sup>40</sup>, se trata de exclusiones temporales que exigen una protección adecuada a los trabajadores afectados<sup>41</sup>. Esta flexibilidad debe basarse en los principios del tripartismo, la transparencia y la responsabilización, lo que obliga a comunicar las exclusiones a la OIT<sup>42</sup>.

La evolución de la interpretación de la SST queda patente en el Convenio núm. 190, en el sentido de que no se excluye ningún sector, sino que se aplica a «todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales», sin posibilidad de excluir determinadas ramas de actividad<sup>43</sup>. El convenio responde claramente a una concepción universal de la cobertura. Tiene por objeto proteger «a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo» y deja claro que no solo se incluye a los empleados, sino también a «las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual», a las personas en formación, a los voluntarios, etcétera, así como a «los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador»<sup>44</sup>. Las obligaciones del convenio que se aplican al «mundo del trabajo» también se definen en sentido amplio para incluir las actividades realizadas fuera del trabajo, pero relacionadas con él, como los viajes y eventos sociales relacionados con el trabajo, el trabajo en espacios privados y en línea, y los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo<sup>45</sup>. Habida cuenta del amplio alcance del convenio, que se aplica más allá del lugar de trabajo tradicional, el nivel de responsabilidad de las entidades empresariales se determina de manera acorde con su *grado de control*<sup>46</sup>.

Sin embargo, de la disposición que obliga a dar cobertura a todos los trabajadores no se infiere que las partes interesadas deban estar sujetas exactamente a las mismas normas detalladas. Como se indica en la sección 3.1, el enfoque Robens sobre la regulación de la seguridad y la salud en el trabajo distinguía entre una declaración de *principios, derechos y obligaciones generales* de aplicación universal, por una parte, y *normas detalladas* aplicables a contextos laborales específicos, por otra. Así pues, todos los trabajadores, con independencia de su situación contractual, deben estar cubiertos por políticas, sistemas y programas de SST. Por ejemplo, se debe exigir a todas las entidades que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la salud<sup>47</sup>. Sin embargo, lo que esto significa en términos prácticos para los trabajadores del transporte diferirá de lo que significa para los trabajadores de la salud, y el grado de responsabilidad de los empleadores unipersonales directos puede diferir de la de aquellos que forman parte de un conglomerado de entidades capaces de influir en la seguridad y la salud de los trabajadores.

Como se ha expuesto en el capítulo 3, la legislación de muchas jurisdicciones en materia de SST excluye a determinadas clases de trabajadores, de modo que la cobertura solo es parcial, y algunos trabajadores que participan en los mecanismos de SST trabajan junto a otros que están excluidos. La fisuración de la relación de trabajo debido al uso de modalidades contractuales fragmentadas (con independencia de que entrañen o no una relación de trabajo), en particular el trabajo en plataformas, a domicilio y virtual, ha llevado a algunos países a reconsiderar la base sobre la que se ha construido su legislación sobre SST. Si esta legislación se basa únicamente en la relación de trabajo, los no empleados —como los trabajadores independientes, los voluntarios y los pasantes— carecen de cobertura. Incluso los trabajadores que mantienen una relación de trabajo y están técnicamente cubiertos por la legislación, si trabajan con arreglo a modalidades contractuales atípicas —por ejemplo, a través de empresas de trabajo temporal o de forma ocasional—, pueden encontrarse con que su cobertura efectiva es escasa o nula en la práctica.

A fin de abordar este problema, en Australia se ha modificado la legislación sobre SST —que ahora se denomina «legislación sobre la salud y la seguridad del trabajo» (*work health and safety law*) para poner de relieve su amplitud— sustituyendo términos como «empleador» (*employer*) y «empleado» (*employee*) por otros de mayor alcance como «persona que dirige una empresa» (*person conducting a business*) y «trabajador» (*worker*) (véase el gráfico 5.3)<sup>48</sup>.

En Italia, el término «trabajador» (*lavoratore*) se define como «la persona que, independientemente del tipo de contrato, realiza una actividad laboral dentro de la organización de un empleador público o privado, con o sin remuneración, incluso con el único fin de formarse»<sup>49</sup> y el «empleador» (*datore di lavoro*) se entiende en un sentido laxo<sup>50</sup>.

China también evita el uso de los términos empleador y empleado en su Ley de Seguridad en el Trabajo. Se refiere a «entidades dedicadas a operaciones de producción», *congshi shengchan jingying huodong de danwei* (从事生产经营活动的单位)<sup>51</sup>, y utiliza un término más amplio para referirse al trabajador, *congyerenyuan* (从业人员), en lugar

► **Gráfico 5.3. Ley de Salud y Seguridad del Trabajo de 2011 (Australia)**

**Artículo 19, Deber primordial de cuidado**

1) Toda persona que dirija un negocio o empresa deberá garantizar, en la medida en que sea razonable y factible, la salud y la seguridad de:

- a) los trabajadores a los que la persona haya contratado u ordenado contratar, y
- b) los trabajadores cuyas actividades en el desempeño del trabajo estén influidas o dirigidas mientras los trabajadores estén trabajando en el negocio o empresa.

2) Toda persona que dirija un negocio o una empresa deberá garantizar, en la medida en que sea razonable y factible, que el trabajo realizado como parte de la gestión del negocio o la empresa no ponga en peligro la salud y la seguridad de otras personas.

de un término menos inclusivo que figura en otros instrumentos<sup>52</sup>. La ley dispone expresamente que una entidad empresarial es responsable de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal<sup>53</sup>, y de los trabajadores de plataformas<sup>54</sup>, y de suscribir acuerdos con los subcontratistas para proteger la seguridad de los trabajadores subcontratados<sup>55</sup>. Sin embargo, este amplio planteamiento aún no se ha adoptado de forma sistemática en toda la legislación sobre seguridad y salud. Así, en la Ley sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales se sigue utilizando la expresión restrictiva «relación de trabajo» presente en otros instrumentos de la legislación laboral, de modo que los trabajadores independientes y los subcontratistas, por ejemplo, quedan excluidos, aunque los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal sí están cubiertos<sup>56</sup>.

En la República de Corea, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que en un principio se limitaba a los empleados en consonancia con la legislación laboral general, recientemente se ha ampliado para abarcar diversas modalidades de subcontratación, que se regulan con detalle en el instrumento, especificando claramente la responsabilidad de los empresarios en diversos puntos de la cadena de contratación<sup>57</sup>. Entre ellas se incluyen las modalidades utilizadas en obras de construcción, en determinadas formas peligrosas de fabricación, en el sector del reparto, junto a determinadas formas de trabajo temporal a través de agencia y relaciones de franquicia<sup>58</sup>. Aunque la legislación japonesa en materia de SST parece abarcar principalmente a los trabajadores por cuenta ajena<sup>59</sup>, se extiende, como en la República de Corea, a toda una serie de modalidades contractuales (incluidas las utilizadas en obras de construcción)<sup>60</sup>.

Cuando las disposiciones legislativas se redactan de forma amplia o se extienden específicamente a los no empleados, como en los citados ejemplos, las responsabilidades ya no se vinculan a clasificaciones contractuales específicas, sino a la capacidad de influir en la seguridad y la salud en la práctica. Según este enfoque, un contratista principal en una obra de construcción, por ejemplo, tiene obligaciones para con todos los trabajadores de esa obra, independientemente de que sean empleados directos, trabajadores independientes o personas que prestan servicio en un régimen de contrata o subcontrata. Además, los derechos de representación pueden extenderse a todos los trabajadores, y los lugares de trabajo se definen de forma amplia para incluir cualquier lugar en el que un trabajador esté «trabajando». Este tipo de arquitectura regulatoria tiene más posibilidades de sustentar una respuesta amplia y coherente en materia de SST ante acontecimientos como la pandemia del COVID-19, cuyo impacto en el mundo del trabajo no se diferencia en función de las formas contractuales.

Se documentan casos en que, a raíz de la pandemia, se amplió el alcance de la legislación en virtud de una interpretación judicial. En el Reino Unido, la pandemia sirvió de catalizador para extender el principal instrumento legislativo en materia de SST; el Tribunal Superior del Reino Unido, en un asunto relacionado con la COVID-19 en 2020,

---

**Cuando las disposiciones legislativas se redactan de forma amplia o se extienden específicamente a los no empleados, las responsabilidades ya no se vinculan a clasificaciones contractuales específicas, sino a la capacidad de influir en la seguridad y la salud en la práctica.**

---

constató que la legislación británica vigente no cumplía las directivas de la UE que seguían siendo de aplicación<sup>61</sup>, y amplió el derecho a ausentarse del trabajo y a disponer de EPP a todos los trabajadores dependientes, no solo a los empleados<sup>62</sup>.

## Cultura de la prevención

El Convenio núm. 187 dispone que se debe conceder la máxima prioridad al principio de *prevención*<sup>63</sup>. El convenio insta a desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya «valores, actitudes, percepciones, conocimientos y pautas de comportamiento, tanto individuales como de grupo, que contribuyen a la gestión de la seguridad y la salud, y [a] su desarrollo», de forma dinámica y progresiva<sup>64</sup>.

Para hacer realidad el principio de prevención, es fundamental el concepto y la aplicación práctica de las *evaluaciones de riesgos*<sup>65</sup>. Como se explica en la sección 3.1, la evaluación consiste en un proceso metódico de identificación de los peligros en el trabajo, un examen del riesgo de daño y una actuación para eliminar o, si esto no es razonablemente factible, reducir al mínimo el riesgo. La OIT<sup>66</sup> y los Estados Miembros han elaborado diversas formulaciones sobre cómo llevar a cabo las evaluaciones de riesgos<sup>67</sup>. Normalmente se trata de evaluar y priorizar los riesgos teniendo en cuenta la probabilidad de que ocurra un suceso peligroso, su gravedad potencial y las medidas disponibles para eliminar o reducir al mínimo el riesgo<sup>68</sup>. También se ha de especificar quién es responsable de aplicar las medidas, los plazos y un proceso de examen.

El Japón es uno de los países cuyas disposiciones en materia de SST fomentan la cultura de la prevención. Cuenta con un sistema de «médicos del trabajo» en las empresas y en la inspección<sup>69</sup>. El servicio de estos médicos es obligatorio en las empresas con más de 50 trabajadores<sup>70</sup>; los médicos son miembros de los comités de salud (o de salud y seguridad)<sup>71</sup> y desempeñan una función fundamental en los reconocimientos médicos físicos y mentales periódicos de los trabajadores<sup>72</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, los médicos del trabajo adoptaron medidas preventivas como la vacunación voluntaria en el lugar de trabajo. También fueron útiles para dar una respuesta sistemática a los problemas de salud mental derivados de la pandemia.

## Derechos y obligaciones claros

Una cultura eficaz de prevención requiere asignar responsabilidades a los distintos actores en el lugar de trabajo y especificar sus respectivos derechos<sup>73</sup>. El Convenio núm. 155 exige a los empleadores que, «en la medida en que sea razonable y factible, garanticen» que una serie de asuntos «bajo su control» son «seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud»<sup>74</sup>. Esos asuntos conciernen al lugar de trabajo en general, la maquinaria, el equipo, las operaciones y procesos, así como las sustancias y agentes. Cuando no puedan eliminar el riesgo o controlarlo hasta un nivel aceptable, los empleadores deberán suministrar «ropas y equipos de protección apropiados»<sup>75</sup> sin costo alguno para el trabajador<sup>76</sup>. Esas obligaciones deben centrarse en la capacidad de influir en la SST de forma integral (en lugar de basarse en la situación contractual), de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 190 y en instrumentos como la Ley de Salud y Seguridad del Trabajo (2011) de Australia.

Aunque no sea posible evitar que se produzcan todos los incidentes de seguridad y salud, la empresa debe realizar evaluaciones de riesgos a intervalos regulares con el fin de aplicar medidas factibles que eliminen o, si esto no es posible, reduzcan al mínimo los peligros. Por ejemplo, la legislación china establece obligaciones muy amplias para las personas con responsabilidad primaria en materia de seguridad y salud en una entidad empresarial, tales como establecer, mejorar y aplicar sistemas internos de seguridad y salud, que incluyan evaluaciones de riesgos y actividades de formación<sup>77</sup>. Estos sistemas obligan a especificar una responsabilidad clara dentro de una empresa<sup>78</sup> y a establecer un presupuesto claro<sup>79</sup>.

Por otra parte, en un sistema de SST bien diseñado, las obligaciones no se limitan a las empresas. Los trabajadores y sus representantes deben cooperar con los empleadores en los aspectos relativos a la seguridad y la salud<sup>80</sup>. A tal efecto, deben recibir información y formación adecuadas<sup>81</sup>. Junto a la obligación de cooperar, los trabajadores tienen derecho a interrumpir una situación de trabajo por creer, «por motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud», sin sufrir por ello

---

**Una cultura eficaz de prevención requiere asignar responsabilidades a los distintos actores en el lugar de trabajo y especificar sus respectivos derechos.**

---

represalias<sup>82</sup>. Esto significa que si se rompe la cooperación, por ejemplo cuando la dirección se niega a reconocer un peligro grave que puede llevar a suspender la producción, asiste a los trabajadores el derecho de actuar para protegerse. En esos casos, así como en las situaciones en las que los trabajadores han formulado de buena fe una queja por lo que consideraban una infracción de las obligaciones de la empresa en materia de seguridad y salud, la legislación debe protegerlos contra las represalias<sup>83</sup>. Los trabajadores disfrutaban de este derecho en Australia, China, España, el Reino Unido y la República de Corea, entre otros países.

## Colaboración tripartita

Los instrumentos de la OIT sobre SST, y en particular los convenios fundamentales núms. 155 y 187, disponen que las políticas, sistemas y programas nacionales a que se refieren dichos convenios deben formularse «en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores»<sup>84</sup>. Cuando proceda, deberá crearse un órgano consultivo tripartito permanente de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la SST<sup>85</sup>. Muchos de esos órganos han participado activamente en la formulación de políticas nacionales para hacer frente a la COVID-19<sup>86</sup>. Por supuesto, el carácter tripartito de la colaboración no entraña la exclusión de otras partes interesadas (por ejemplo, los profesionales de la salud), que también pueden participar en las consultas nacionales<sup>87</sup>.

El Convenio núm. 155 también exige la organización de consultas en el ámbito de la empresa<sup>88</sup>. La cooperación entre la dirección y los trabajadores se considera «un elemento esencial» de las medidas en esa materia<sup>89</sup>. Los acuerdos de cooperación deben incluir<sup>90</sup>, cuando resulte apropiado y necesario, el nombramiento de delegados de seguridad de los trabajadores, de comités trabajadores de seguridad y salud o de comités paritarios de seguridad y salud, o de estos dos últimos a la vez, con una representación por lo menos igualitaria entre trabajadores y dirección<sup>91</sup>. En la Recomendación núm. 164 se establecen las funciones, los derechos y las protecciones de estos órganos representativos<sup>92</sup>. La Recomendación núm. 197 incluye en el sistema nacional de SST una disposición para promover, en el ámbito del lugar de trabajo, la adopción de políticas de seguridad y salud y la constitución de comités mixtos de seguridad y salud, así como el nombramiento de representantes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales. La Comisión de Expertos de la OIT ha reiterado en los dos estudios generales sobre la SST más recientes que, sin este tipo de acuerdos de cooperación entre empleadores y trabajadores, «no pueden lograrse avances tangibles en este ámbito [...]»<sup>93</sup>.

Una razón importante que explica esa necesidad en el ámbito de la empresa es la observancia. Como veremos en la sección 5.7, las funciones de control del cumplimiento que desempeña la inspección del trabajo son un medio importante para lograr la observancia. No obstante, como explica la Comisión de Expertos de la OIT:

***[N]ingún gobierno jamás dispondría de los recursos necesarios para realizar las inspecciones requeridas a fin de velar, en la medida de lo posible, por que las personas trabajen en entornos seguros y saludables[;] la cooperación entre los empleadores y los trabajadores en este ámbito [es] esencial<sup>94</sup>.***

A escala internacional, existen evidencias concluyentes de que la participación activa de los representantes de los trabajadores en la formulación y aplicación de medidas de SST suele traducirse en mejores resultados de seguridad y salud<sup>95</sup>, una constatación que también se confirmó durante la pandemia. La presencia de representantes sindicales puede alentar a individuos o grupos de trabajadores a denunciar las infracciones de las normas de SST<sup>96</sup>.

La importancia de la participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa va más allá del cumplimiento de la legislación vigente y se extiende a la formulación de nuevas políticas de SST, a la identificación activa de los peligros y a la adopción de nuevas medidas destinadas a eliminar o mitigar el riesgo. Una intensa participación de los trabajadores fomenta el diálogo no solo sobre los problemas existentes, sino también sobre los cambios previstos. Crea oportunidades para investigar problemas y comunicarse con el personal, y facilita la impartición de formación e información<sup>97</sup>.

Muchas jurisdicciones prevén procedimientos de consulta, ya sea en la legislación principal o en reglamentos delegados<sup>98</sup>. A nivel nacional, muchas jurisdicciones cuentan desde hace tiempo con procedimientos tripartitos para la elaboración de normas sobre SST. Por ejemplo, la elaboración de normas reguladoras en el Brasil se lleva a cabo con la participación de la Comisión Tripartita Paritaria Permanente.

En el ámbito del lugar de trabajo muchos países exigen, dependiendo del tamaño de la empresa, la creación de un comité compuesto por representantes de los trabajadores y por la dirección, con competencias específicas en materia de SST<sup>99</sup>; puede coexistir con otros órganos consultivos relacionados con cuestiones laborales más generales<sup>100</sup> y puede estar constituido por representantes de varias entidades jurídicas diferentes que operen en el mismo establecimiento. Varios países cuentan con representantes electos en materia de seguridad y salud; en algunas jurisdicciones, como Australia y el Reino Unido, tienen facultades similares a las de los inspectores para inspeccionar el lugar de trabajo y (en el caso de Australia) interrumpir el trabajo o exigir mejoras<sup>101</sup>. Los sindicatos también tienen derecho en muchas jurisdicciones a vigilar la observancia; por ejemplo, en el Brasil<sup>102</sup> y en China (aunque no llegan a ser competencias obligatorias)<sup>103</sup>.

La Ley sobre la Seguridad en el Trabajo de China también prevé para las grandes empresas (y para todas las empresas de determinados sectores peligrosos) un órgano de gestión técnica de la seguridad laboral o la existencia de personal experto especializado; estas instancias se encargan de elaborar normas y sistemas para el lugar de trabajo, de aplicarlos y de prevenir y corregir actos que infrinjan las normas<sup>104</sup>. Existe una estructura paralela para las enfermedades profesionales<sup>105</sup>. Sin embargo, se trata de órganos de gestión y no de comisiones paritarias. El Japón cuenta con órganos similares en los que participan expertos técnicos<sup>106</sup>, pero también exige la inclusión de representantes sindicales o de los trabajadores en los comités de seguridad y en los comités de salud (que pueden agruparse en un comité conjunto)<sup>107</sup>.

Lamentablemente, los mecanismos de colaboración tripartita, especialmente en el lugar de trabajo, no son una característica universal de los sistemas de SST. En algunas jurisdicciones, no existe ninguna disposición de consulta entre los trabajadores y la dirección, y mucho menos una función de control de la observancia asignada a los representantes electos de los trabajadores en materia de SST.

---

## La declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo de que un entorno de trabajo seguro y saludable constituye un principio y derecho fundamental en el trabajo debe alentar a los Estados Miembros a emprender un examen metódico de sus marcos regulatorios.

---

Incluso los sistemas que cuentan con sólidos acuerdos de colaboración deben plantearse cómo pueden ser más inclusivos con todas las categorías de trabajadores. La subcontratación y el recurso al trabajo temporal, junto con la prevalencia del empleo informal en muchos países, han dificultado los acuerdos de consulta y cooperación. Los órganos tradicionales de representación de los trabajadores son relativamente infrecuentes en esos marcos institucionales. Las estructuras representativas también son difíciles de establecer en las microempresas y las pequeñas empresas, aunque varios países han ideado mecanismos innovadores de representación de los trabajadores en esos casos<sup>108</sup>.

La pandemia de COVID-19, al acelerar transformaciones como el trabajo virtual, ha exacerbado esas dificultades en un momento en que se necesita con urgencia una mayor representación. Es preciso desarrollar y difundir métodos innovadores que permitan escuchar las opiniones de todos los trabajadores en el proceso de formulación y aplicación de medidas de SST. Sin embargo, aunque los acuerdos tripartitos de colaboración se vieron gravemente perturbados por la crisis sanitaria, empezaron a resurgir tras la promulgación inicial urgente de medidas de emergencia. En Italia, a principios de 2020 se firmaron protocolos nacionales «anticontagio» entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el Gobierno<sup>109</sup>. En Rwanda, las organizaciones de trabajadores del transporte, de agricultores y de docentes negociaron con el Gobierno el alcance de las medidas contra la COVID-19<sup>110</sup>. En el Reino Unido, el Consejo de Personal del Servicio Nacional de Salud, integrado por representantes de la dirección y de los sindicatos, publicó abundante documentación sobre las relaciones laborales durante la pandemia, en particular sobre la gestión de periodos prolongados de licencia por COVID-19, los horarios de trabajo flexibles, la protección y progresión salarial, el pago de las horas extraordinarias y la reincorporación al trabajo<sup>111</sup>.

También se concertaron acuerdos de consulta en el lugar de trabajo para aplicar medidas contra la COVID-19. En Rwanda, algunos comités de SST contribuyeron a evaluar el riesgo de COVID-19 en los lugares de trabajo, a informar a los trabajadores sobre el virus, a modificar la organización del trabajo para evitar el hacinamiento y a facilitar el trabajo desde casa. El Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de China alentó a los sindicatos a que desempeñaran una función activa en el ámbito de la empresa en cuestiones como la reincorporación de los empleados al trabajo y la

ampliación de horarios<sup>112</sup>. En Australia, el tribunal nacional de relaciones laborales ordenó el cumplimiento de las prescripciones de consulta en el lugar de trabajo sobre cuestiones como los mandatos de vacunación<sup>113</sup>.

La declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo de que un entorno de trabajo seguro y saludable constituye un principio y derecho fundamental en el trabajo, junto a la inclusión de los Convenios núms. 155 y 187 entre los convenios fundamentales, debe alentar a los Estados Miembros a emprender un examen metódico de sus marcos regulatorios. Las enseñanzas extraídas de la pandemia pueden servir de base para ese examen, lo que permitirá aplicar políticas, sistemas y programas más robustos. Eso no solo ayudará a los Estados Miembros a estar mejor preparados para futuras enfermedades infecciosas, sino que también debería traducirse en mejores resultados de seguridad y salud en general, respaldados por lugares de trabajo colaborativos imbuidos de una cultura de prevención.

## 5.2. Igualdad de trato y otras salvaguardias para todas las modalidades contractuales

*Las formas atípicas de empleo deberían atender las necesidades legítimas de los trabajadores y de los empleadores, y no deberían utilizarse para socavar los derechos laborales y el trabajo decente.*

*Conclusiones de la Reunión de expertos de la OIT sobre las formas atípicas de empleo<sup>114</sup>*

Los trabajadores clave están sobrerrepresentados en el empleo a tiempo parcial, el empleo temporal, el trabajo a través de empresas de trabajo temporal y otras modalidades multipartitas. En principio, estas modalidades de empleo no deberían impedir el acceso a un trabajo decente, pero en la práctica se asocian con importantes inseguridades, como se documenta en los capítulos 3 y 4. Los mandantes de la OIT reconocen la necesidad legítima de los empleadores de contar con modalidades de empleo temporal y a tiempo parcial y con trabajadores subcontratados, pero también reconocen que, a menos que los trabajadores sujetos a estas formas contractuales tengan los mismos derechos y protecciones que los que disfrutaban de un empleo «típico», habrá déficits de trabajo decente<sup>115</sup>. Estos déficits pueden, a su vez, provocar escasez de personal, lo que no es una situación viable para garantizar la prestación de servicios clave. Por lo tanto, es necesario asegurar la igualdad de trato independientemente de la modalidad contractual, además de otras salvaguardias, como medio para evitar la discriminación basada en la situación profesional y apoyar la competencia leal entre empleadores.

En el análisis que sigue se ofrecen orientaciones, basadas en las normas internacionales del trabajo y en las prácticas a escala regional y nacional, sobre cómo mitigar los déficits de trabajo decente en el empleo a tiempo parcial, el empleo temporal, el trabajo a través de empresas de trabajo temporal y otras modalidades multipartitas. Se aporta información empírica sobre las protecciones jurídicas previstas en todo el mundo, señalando las deficiencias de protección que es preciso subsanar. Si bien las orientaciones se aplican a todos los trabajadores, la sobrerrepresentación de trabajadores clave en esas modalidades atípicas significa que las modificaciones regulatorias propuestas beneficiarán a los trabajadores clave y, en definitiva, apoyarán la prestación de servicios clave.

### Empleo a tiempo parcial

El trabajo a tiempo parcial puede facilitar la incorporación y la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral, al permitirles conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades asistenciales, la educación, la formación, el voluntariado u otras actividades personales. El trabajo a tiempo parcial solo resulta beneficioso si es una opción voluntaria. Por lo tanto, la alternancia entre modalidades a tiempo parcial y a tiempo completo debe estar regulada. Un atributo fundamental para que el trabajo a tiempo parcial sea de buena calidad es la igualdad de trato, tal como exige el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175).

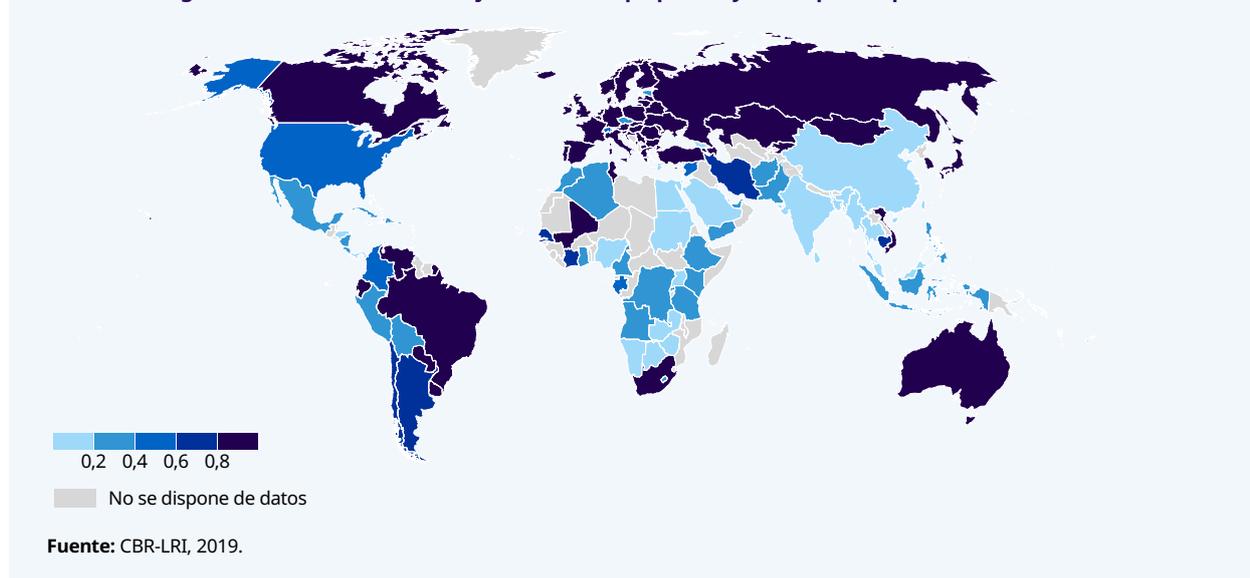
El Convenio núm. 175 dispone que los trabajadores a tiempo parcial deben recibir la misma protección de que gozan los trabajadores a tiempo completo en situación comparable en lo relativo al derecho de sindicación, al derecho de negociación colectiva, a la SST y a la protección contra la discriminación en materia de empleo y ocupación<sup>116</sup>. Además, su salario básico no debe ser proporcionalmente inferior por el solo hecho de trabajar a tiempo parcial<sup>117</sup>. Los trabajadores a tiempo parcial deben disfrutar de condiciones *equivalentes* a las de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable por lo que respecta a los regímenes de seguridad social establecidos por ley que estén ligados a una ocupación, la protección de la maternidad, la terminación de la relación de trabajo, las vacaciones anuales retribuidas y los días festivos retribuidos, así como la licencia por enfermedad. Las prestaciones pecuniarias pueden ser proporcionales a la duración del tiempo de trabajo o a los ingresos (principio de *pro rata temporis*)<sup>118</sup>. Se admiten algunas excepciones para los trabajadores a tiempo parcial cuyos ingresos y duración del tiempo de trabajo sean inferiores a límites mínimos determinados, siempre que estos sean lo suficientemente bajos para que no quede excluido un porcentaje indebidamente elevado de trabajadores a tiempo parcial y con la condición de que se revisen periódicamente. No obstante, esta excepción está sujeta a la presentación de memorias periódicas a la OIT y a la consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores<sup>119</sup>.

El gráfico 5.4 muestra la distribución de la igualdad de trato entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo según un indicador jurídico formulado por académicos de la Universidad de Cambridge (conjunto de datos del Índice de Reglamentación Laboral elaborado por el Centre for Business Research Labour Regulation, CBR-LRI)<sup>120</sup>. Los países solo reciben la máxima puntuación cuando el ordenamiento jurídico reconoce un derecho absoluto a la igualdad de trato; un derecho más limitado a este respecto recibe una puntuación más baja. Como se observa en el mapa, el indicador varía significativamente a nivel mundial. Si bien la mayoría de los países de ingresos altos obtienen puntuaciones altas, no ocurre así en los Estados Unidos y Suiza. Entre los países de ingresos medianos altos, el Brasil, la Federación de Rusia, Sudáfrica y Türkiye reciben puntuaciones altas, mientras que la mayoría de los países de ingresos bajos obtienen puntuaciones bajas, con algunas excepciones en Asia y África Subsahariana.

Otro medio de garantizar un empleo a tiempo parcial de buena calidad es permitir a los trabajadores la alternancia entre las modalidades a tiempo parcial y a tiempo completo según sus necesidades.

Los Países Bajos son un ejemplo de buenas prácticas en la regulación del trabajo a tiempo parcial. En 2019, el 50 por ciento de la población ocupada de entre 15 y 64 años trabajaba a tiempo parcial (el 75 por ciento de las mujeres y el 28 por ciento de los hombres)<sup>121</sup>. La mayoría de los trabajadores a tiempo parcial tienen contratos indefinidos, y la diferencia media en la remuneración por hora entre los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial es insignificante o inexistente<sup>122</sup>. En virtud de la Ley de Trabajo Flexible de 2015, los empleados con al menos seis meses de antigüedad en una empresa con una plantilla mínima de diez personas tienen derecho a solicitar una reducción (o un aumento) de sus horas de trabajo, y los empleadores solo pueden rechazar las solicitudes por motivos económicos fundados<sup>123</sup>. Esta política ha apoyado la difusión del trabajo a tiempo parcial en niveles profesionales y jerarquías

▶ **Gráfico 5.4. Igualdad de trato entre trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo**



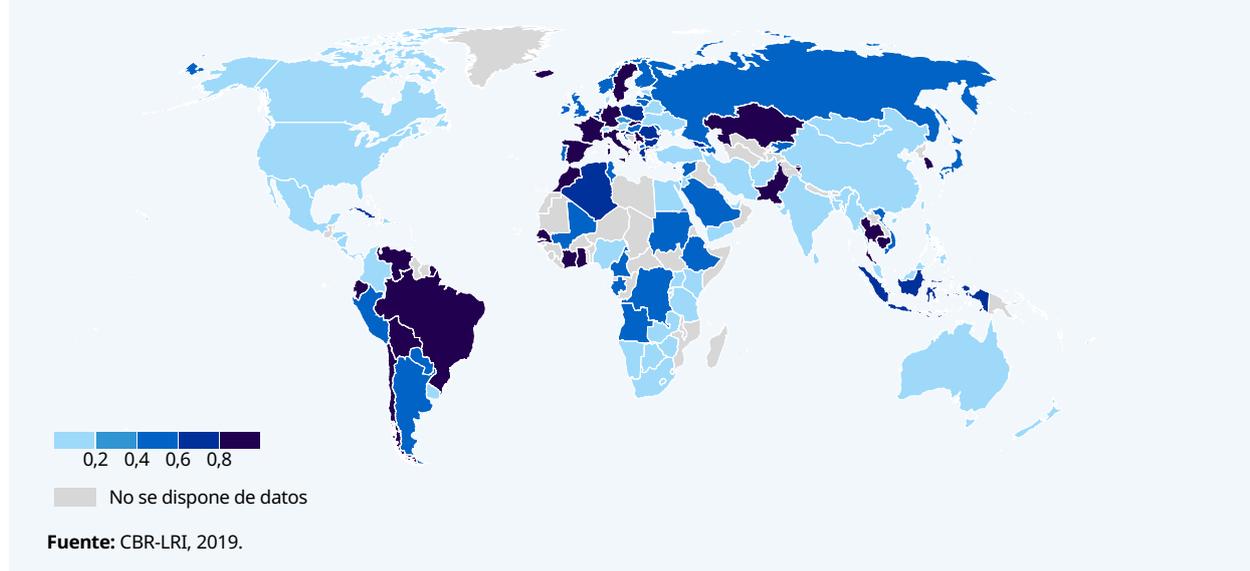
organizativas superiores y, lo que es más importante, ha evitado que los trabajadores queden atrapados en una modalidad a tiempo parcial contra su voluntad. Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo a tiempo parcial, esta política es fundamental para promover la igualdad de género.

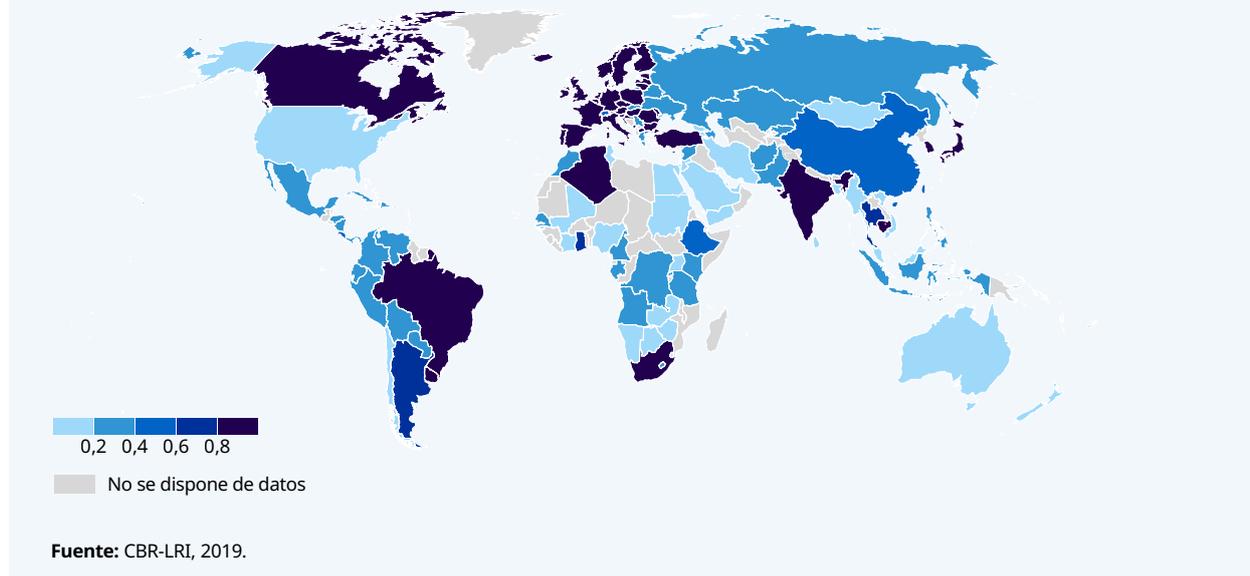
## Empleo temporal

El empleo temporal es frecuente en sectores que suministran bienes y servicios esenciales sujetos a fluctuaciones estacionales, como la agricultura y ganadería, el comercio al por menor y el transporte. Además, los empleadores recurren al empleo temporal para responder a las necesidades específicas de mano de obra a corto plazo, como cuando deben reemplazar a un trabajador ausente, cumplir con los picos de demanda de corta duración o evaluar a empleados recién contratados antes de ofrecerles un contrato indefinido. Si se gestiona adecuadamente, el empleo temporal puede ser un trampolín hacia un contrato de trabajo más seguro, o un medio para conciliar un trabajo remunerado con otras responsabilidades personales. Sin embargo, cuando se utiliza únicamente como medio para reducir los costos laborales, puede contribuir a la segmentación del mercado de trabajo, de tal manera que los trabajadores temporales alternan entre la contratación temporal y el desempleo<sup>124</sup>. También puede dar lugar a otras deficiencias en las condiciones de trabajo: los trabajadores temporales no suelen afiliarse a sindicatos por miedo a represalias y, según se ha constatado, están más expuestos a riesgos en materia de SST por falta de formación adecuada<sup>125</sup>.

Aunque no existe ninguna norma internacional sobre el empleo temporal, el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) exige la adopción de garantías adecuadas contra el recurso a contratos de trabajo de duración determinada cuyo objeto sea eludir la protección prevista en sus disposiciones<sup>126</sup>. La Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166) proporciona ejemplos de tales medidas, tales como limitar la utilización de los contratos de duración determinada a los casos en que, a causa de las condiciones en que deba realizarse o en razón de los intereses del trabajador, la relación de trabajo no pueda ser de duración indeterminada, e identificar los casos en los que los contratos de duración determinada deban considerarse indefinidos<sup>127</sup>. La Directiva europea 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada reconoce que «los contratos de trabajo de duración indefinida son la forma más común de relación laboral, y que contribuyen a la calidad de vida de los trabajadores afectados y a mejorar su rendimiento»; exige la adopción de medidas para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada. Aproximadamente la mitad de los países sobre los que se dispone de información limitan la duración máxima acumulada de los contratos temporales a entre dos y cinco años<sup>128</sup>. Así se ilustra en el gráfico 5.5, que mide la duración máxima acumulada de contratos de duración determinada permitida por la legislación antes de que el empleo se considere indefinido, según el índice CBR-LRI<sup>129</sup>. Los países con una puntuación de cero (representados en el tono más claro) no establecen ningún límite legal o lo fijan en diez años o más<sup>130</sup>.

► **Gráfico 5.5. Duración máxima de los contratos de duración determinada**



▶ **Gráfico 5.6. Igualdad de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores indefinidos**

Además de poner límites a la modalidad de trabajo temporal, el reconocimiento de la igualdad de trato es otro mecanismo legislativo para garantizar que el recurso a la duración determinada no sea simplemente un medio de reducción de costos laborales. El gráfico 5.6, basado en el conjunto de datos del CBR-LRI, muestra las variaciones entre países en cuanto a si los trabajadores con contrato de duración determinada tienen derecho a la igualdad de trato con los trabajadores indefinidos. Se aplica la puntuación 1 a los países cuyo ordenamiento jurídico reconoce un derecho absoluto de igualdad de trato. Un derecho más limitado o un derecho contra el trato arbitrario puntúa más bajo. Los países de Europa Occidental y el Canadá, así como el Brasil, la India, el Japón, la República de Corea y Sudáfrica, obtienen puntuaciones altas en este indicador. Las puntuaciones más bajas corresponden a Australia, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, así como a la mayoría de los Estados Árabes y de África Subsahariana.

## Reforma de los programas de migración laboral temporal

Como ya se ha explicado en capítulos anteriores, los programas de migración laboral temporal son un recurso muy utilizado en diversas partes del mundo para atraer a trabajadores migrantes hacia determinados sectores, principalmente en la agricultura. Los programas de trabajadores agropecuarios estacionales son frecuentes en América del Norte, Europa Occidental e Israel. En regiones como los Estados Árabes, la migración laboral temporal es la forma dominante de migración y abarca un amplio conjunto de sectores<sup>131</sup>. En general, los programas asignan a los migrantes temporales un régimen jurídico graduado según los derechos que les confiera el tipo de visado<sup>132</sup>. Por lo tanto, los migrantes reciben un trato diferente al de los trabajadores nativos, con deficiencias importantes en cuanto a la protección laboral.

Las deficiencias son más graves si los visados de los trabajadores están vinculados a un empleador concreto, lo que significa que los trabajadores no pueden dar por terminada la relación de trabajo, cambiar de empleador, renovar su permiso de trabajo o abandonar el país de destino sin la aprobación de su empleador<sup>133</sup>. Deben abolirse las restricciones derivadas del patrocinio del empleador, ya que la libertad de elegir el propio empleo es un principio básico del derecho nacional e internacional. Sin embargo, en muchos países, los trabajadores migrantes con visado temporal solo pueden trabajar para el empleador que los haya patrocinado. Esta situación está bien documentada en países de Asia y en los Estados Árabes<sup>134</sup>, pero también está presente en otras partes del mundo. Sin embargo, la movilidad interna en el mercado de trabajo puede lograrse incluso en esos casos. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19, como medida excepcional, el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos permitió prórrogas de los visados H-2A con nuevos empleadores como parte de la respuesta nacional de emergencia, a fin de garantizar un suministro constante de trabajadores agropecuarios y evitar perturbaciones en las cadenas de suministro de alimentos<sup>135</sup>.

Se debe estudiar también la posibilidad de disociar la estacionalidad de los programas de migración agrícola, habida cuenta de los costos administrativos bien documentados y las repercusiones en los trabajadores<sup>136</sup>. Aunque la estacionalidad es una característica de la producción agrícola, en la práctica, muchos trabajadores mantienen su actividad colaborando en diversos cultivos a lo largo del año, pero no necesariamente con un empleo seguro. En Sudáfrica, por ejemplo, los trabajadores migrantes de Citrusdal y Clanwilliam migran entre las explotaciones de cítricos, manzanas y uvas de mesa en Cabo Occidental<sup>137</sup>. En algunos casos, los trabajadores acaban en situación irregular tras la expiración de sus permisos, pero siguen ocupados en el sector. Estas situaciones deben evitarse, por ejemplo, siguiendo la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en la que se proponen medidas para contrarrestar las fluctuaciones estacionales en el empleo, como la formación de trabajadores dedicados a actividades estacionales, para que puedan dedicarse a ocupaciones complementarias. La disociación de la estacionalidad favorecería la transición hacia sociedades más inclusivas, al tiempo que resolvería el problema de la movilidad restringida.

## Trabajo a través de agencia y otras modalidades multipartitas

Las modalidades de empleo multipartitas no se corresponden con la estructura «bilateral» tradicional de la relación de trabajo típica, toda vez que las funciones y prerrogativas empresariales que tradicionalmente se concentraban en un único empleador aquí se distribuyen entre varias entidades. Así ocurre en las agencias de empleo privadas (en las que los trabajadores cedidos son contratados y remunerados por la agencia, pero su trabajo está dirigido por las empresas usuarias), así como en el caso de la subcontratación y las franquicias<sup>138</sup>. Cuando interviene más de una parte en la determinación de las condiciones de trabajo, los trabajadores pueden tener dificultades para identificar a la parte responsable de sus derechos o para ejercerlos<sup>139</sup>. Como se explica con mayor detalle en el capítulo 3, la subcontratación es habitual entre los trabajadores clave de la limpieza y la seguridad, mientras que la cesión temporal de trabajadores a través de agencia está muy extendida en las ocupaciones manuales, especialmente en los trabajos de almacén, y cada vez más en los servicios de salud.

El Convenio (núm. 181) y la Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, 1997, contienen varias disposiciones destinadas a garantizar los derechos y la protección de los trabajadores empleados y cedidos por agencias. Para empezar, con el fin de evitar abusos, el Convenio núm. 181 exige la supervisión de las agencias mediante un sistema de licencias o autorizaciones, salvo cuando estén reguladas de otra forma<sup>140</sup>. Además, los Miembros deben adoptar medidas para asegurar que los trabajadores contratados por las agencias de empleo privadas no se vean privados del derecho de libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva, y velar por que las agencias traten a los trabajadores sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social o cualquier otra forma de discriminación cubierta en la legislación y la práctica nacionales, tales como la edad o la discapacidad<sup>141</sup>. También se prohíbe deducir los honorarios de contratación de la remuneración del trabajador.

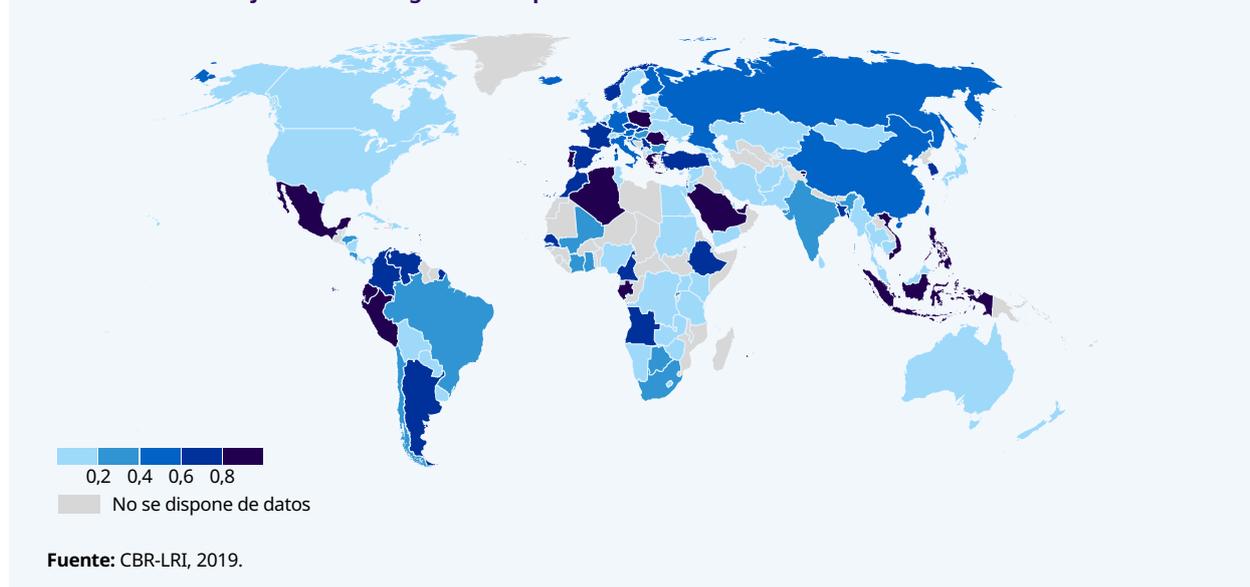
El convenio permite a los Estados que lo ratifiquen, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, prohibir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a ciertas categorías de trabajadores o en ciertas ramas de actividad económica. En este sentido, varios países limitan o prohíben la cesión temporal de trabajadores en sectores específicos y también limitan su uso en trabajos peligrosos, atendiendo a la gravedad de los riesgos que entrañan en materia de SST. A raíz de los brotes registrados en la industria cárnica de Alemania durante la pandemia de COVID-19, el Gobierno restringió severamente el uso de trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal y la subcontratación en ese sector<sup>142</sup>.

Además, la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) establece que las agencias de empleo privadas no deben poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar a sus trabajadores en huelga<sup>143</sup>. Algunas legislaciones nacionales solo permiten recurrir a la cesión temporal de trabajadores cuando existan razones objetivas para ello, como la necesidad de sustituir a un trabajador ausente o de ejecutar una actividad que no se realiza habitualmente en la empresa. A veces también se prohíbe el trabajo a través de agencia cuando se producen despidos por motivos económicos o despidos colectivos, para

---

**El Convenio (núm. 181) y la Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, 1997 contienen varias disposiciones destinadas a garantizar los derechos y la protección de los trabajadores empleados y cedidos por agencias.**

---

▶ **Gráfico 5.7. El trabajo a través de agencia está prohibido o estrictamente controlado**

evitar que se pierdan puestos de trabajo normales en favor del trabajo a través de empresas de trabajo temporal. En el gráfico 5.7, basado en el índice CBR-LRI, se muestran las diferencias entre países en cuanto a la imposición de restricciones al trabajo a través de agencia. Se asigna la puntuación 1 si está prohibido, 0,5 si se establecen restricciones sustanciales a su uso y 0 si no existen restricciones. Como se puede observar, las restricciones son menores o nulas en América del Norte, Europa Oriental, Australia y partes de Asia Sudoriental y de África.

La subcontratación puede ser una estrategia eficaz para que las empresas se concentren en sus actividades principales<sup>144</sup>. En algunos casos, sin embargo, los acuerdos de subcontratación pueden establecerse con el objetivo específico de eludir responsabilidades y de sustraerse a las obligaciones impuestas por la legislación. Muchas jurisdicciones han establecido medidas contra este tipo de acuerdos «ficticios», en los que subcontratistas no registrados como agencias de empleo privadas se limitan a contratar trabajadores en lugar de realizar un trabajo o prestar un servicio determinado<sup>145</sup>. Sin embargo, se necesitan otras medidas específicas, ya que la subcontratación puede dificultar que los trabajadores identifiquen a la entidad responsable de garantizar que sus condiciones de trabajo se ajusten a la legislación vigente y, además, puede privarlos de vías de recurso contra sujetos que legalmente no son sus empleadores<sup>146</sup>.

Una buena medida correctiva consiste en establecer la responsabilidad compartida en todas las modalidades contractuales que incumben a diversas partes. De este modo, las empresas clave tienen un incentivo para seleccionar a contrapartes fiables al suscribir este tipo de acuerdos. Esto es fundamental en los aspectos relativos a la SST, como se explica en la sección 5.1, y de conformidad con el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). El Convenio núm. 181 exige a las autoridades públicas que atribuyan las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo privadas y de las empresas usuarias, en relación con la SST, pero también con otros ámbitos, como la negociación colectiva, el salario mínimo, el tiempo de trabajo y las demás condiciones de trabajo, las prestaciones de seguridad social obligatorias, el acceso a la formación, la indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, la indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales, la protección y las prestaciones de maternidad y la protección y prestaciones parentales<sup>147</sup>.

La responsabilidad compartida entre la empresa usuaria y la agencia de empleo privada está estipulada en la Argentina, Australia, Francia, la India, Italia, Namibia, los Países Bajos, Ontario (Canadá) y Sudáfrica<sup>148</sup>. Los sistemas de responsabilidad compartida también pueden combinarse con incentivos para que las empresas clave exijan a los contratistas el cumplimiento de las normas laborales vigentes y, de ese modo, reduzcan su exposición a una responsabilidad conjunta y solidaria total. En Israel, por ejemplo, la Ley de Mejora de la Aplicación de la Legislación Laboral, de 2011, contribuyó a salvaguardar los derechos de los trabajadores de limpieza y de seguridad empleados por contratistas. La Ley atribuye «responsabilidad directa a los clientes —no como empleadores sino como garantes— en caso de incumplimiento por parte del propio contratista. Así, por ejemplo, si el trabajador no percibe remuneración por las horas extraordinarias, en contra de lo dispuesto en la legislación, y el requerimiento al contratista resulta infructuoso, el trabajador tiene la opción de demandar directamente al cliente reclamando el mismo importe»<sup>149</sup>.

## 5.3. Horarios de trabajo seguros y previsibles

El número de horas trabajadas, la duración y el número de periodos de descanso y cómo se distribuyen a lo largo de un día, una semana o un mes tienen importantes consecuencias para la vida cotidiana de los trabajadores. Por lo que se refiere a los horarios de trabajo, los datos expuestos en los capítulos 3 y 4 ponen de manifiesto dos aspectos preocupantes en el caso de los trabajadores clave: los horarios de trabajo excesivamente largos y los horarios inestables.

Los horarios de trabajo excesivos (más de 48 horas semanales) afectan, en promedio, a uno de cada cuatro trabajadores clave en el mundo y son prevalentes en los sectores de la seguridad y el transporte, así como en el trabajo por cuenta propia. Como se ha documentado en los capítulos anteriores, trabajar demasiadas horas afecta negativamente a la conciliación del trabajo con la vida privada y puede ser nocivo para la salud de los trabajadores.

Desde la fundación de la OIT, el tiempo de trabajo ha ocupado un lugar central en el mandato de la Organización. El preámbulo de la Constitución de la OIT aboga por una mejora de las condiciones de trabajo en lo concerniente a la «reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo». Las horas de trabajo fueron objeto de la primera norma internacional del trabajo, el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), que limita el tiempo de trabajo normal a ocho diarias y a 48 horas semanales en la industria. Desde entonces, ha habido varios convenios y recomendaciones, y un protocolo, relativos a las horas de trabajo y a la ordenación del tiempo de trabajo, incluida la adopción de la norma de la semana de 40 horas en el Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47)<sup>150</sup>. Las normas se refieren sobre todo al número total de horas de trabajo, pero abordan también otros aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, como la regulación de las horas extraordinarias (límites y compensación), las horas máximas y los periodos de descanso.

En el gráfico 5.8 se presenta el índice CBR-LRI de la regulación de las horas de trabajo, un índice compuesto de siete indicadores diferentes que evalúan cómo se regulan las horas de trabajo en un ordenamiento jurídico concreto. Las dos primeras medidas contemplan los derechos a disfrutar de vacaciones anuales y licencias en días festivos. El siguiente conjunto de indicadores examina si la legislación obliga a pagar primas salariales por las horas extraordinarias; uno de ellos se centra en las horas extraordinarias durante la semana laboral y otro en el trabajo durante el fin de semana. Las tres últimas medidas evalúan los límites legales impuestos al número total de horas de trabajo. Entre ellos se incluyen el número máximo de horas extraordinarias permitidas por semana, la duración máxima de la semana normal de trabajo sin contar las horas extraordinarias y el número máximo de horas permitidas en una jornada laboral. Como se observa en el mapa, el tiempo de trabajo es un asunto bien regulado en la mayoría de los países, con puntuaciones comprendidas mayoritariamente entre 0,4 y 0,8. Los Estados Unidos y Nigeria son valores atípicos en este ámbito, con niveles excepcionalmente bajos de regulación del tiempo de trabajo. Australia, Filipinas, el Japón, Kenya, el Reino Unido, Türkiye y Zimbabwe destacan también por sus niveles relativamente bajos de regulación en este ámbito.

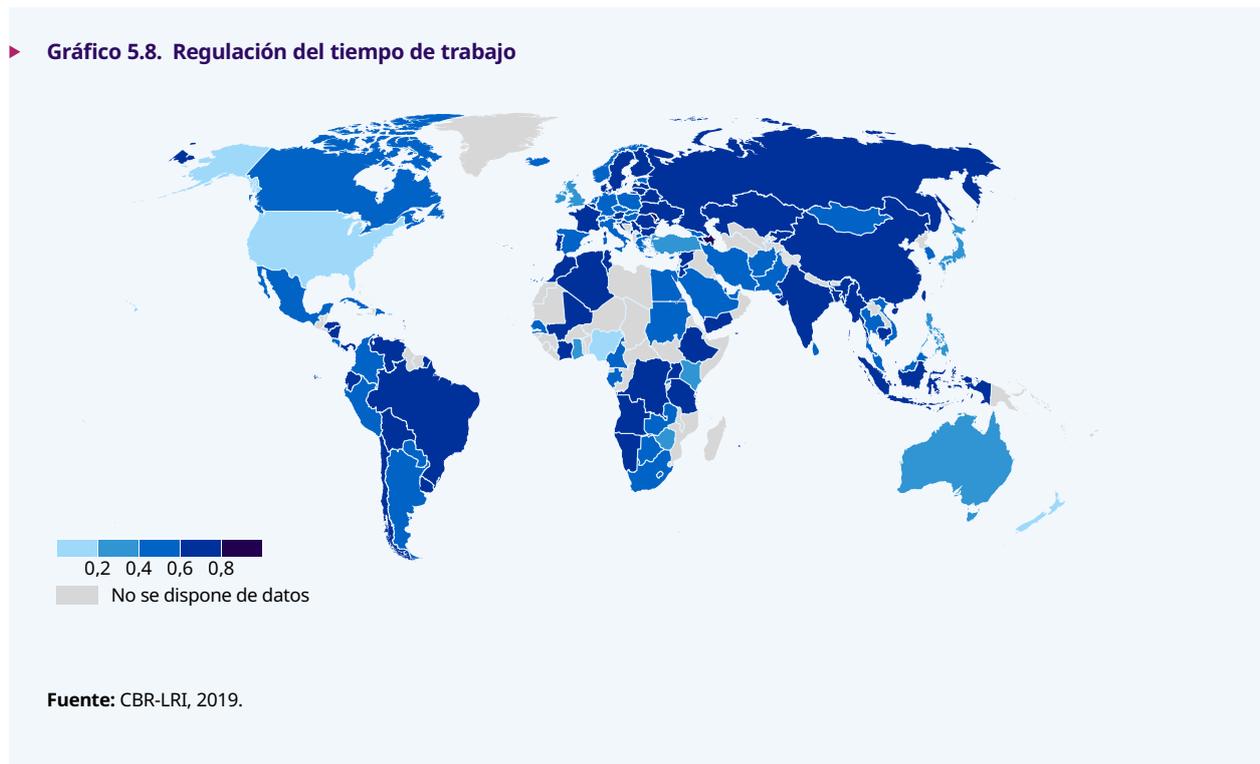
Por lo tanto, un primer paso para abordar los horarios de trabajo excesivos consiste en examinar la regulación nacional del tiempo de trabajo con el objeto de comprobar si está en conformidad con las normas de la OIT, incluida la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116). La Recomendación núm. 116 establece medidas prácticas para proceder a una reducción progresiva de la duración del trabajo, con miras a alcanzar la norma de las 40 horas semanales sin la correspondiente reducción salarial. Aunque la regulación es un paso importante para reducir el exceso de horas, solo se aplicaría a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo. En cambio, los trabajadores independientes no están amparados por la regulación del tiempo de trabajo establecida en la legislación laboral y, dados los bajos ingresos asociados a gran parte del trabajo por cuenta propia en los países en desarrollo —especialmente en la agricultura y la venta de alimentos—, se necesitan otras intervenciones políticas para corregir los bajos niveles de productividad y los bajos ingresos que dan lugar a la prolongación de la jornada laboral (véase el capítulo 6).

---

**Los horarios de trabajo excesivos afectan, en promedio, a uno de cada cuatro trabajadores clave en el mundo y son prevalentes en los sectores de la seguridad y el transporte, así como en el trabajo por cuenta propia.**

---

▶ Gráfico 5.8. Regulación del tiempo de trabajo



En otros casos, sin embargo, no es la baja productividad la causa de las largas jornadas laborales, sino el paso de un empleo asalariado a uno por cuenta propia, a veces falsamente autónomo. En Europa y los Estados Unidos, la clasificación errónea de los trabajadores en el sector del transporte por carretera de larga distancia es preocupante. Por lo tanto, su reclasificación como empleados por cuenta ajena es un primer paso para subsanar el problema

**Un primer paso para abordar los horarios de trabajo excesivos consiste en examinar la regulación nacional del tiempo de trabajo con el objeto de comprobar si está en consonancia con las normas de la OIT.**

de las jornadas excesivas en este sector<sup>151</sup>. La prolongación de la jornada también es común en los trabajos de reparto en todo el mundo, tanto los tradicionales como los basados en aplicaciones<sup>152</sup>. Este es un ámbito que merece especial atención, máxime en un contexto caracterizado por el auge del comercio electrónico. Las largas jornadas de los empleados clave de seguridad y transporte, documentadas en el capítulo 3, también denotan problemas de observancia que podrían remediarse con iniciativas estratégicas de control de la conformidad en esos sectores (véase el apartado 5.7).

La otra cuestión que preocupa en relación con el tiempo de trabajo son los horarios inestables e imprevisibles, una práctica que afecta a los empleados en algunas partes del mundo, sobre todo en el comercio al por menor. Como se expone en el capítulo 3, la seguridad de los ingresos y la conciliación entre la vida laboral y personal de los trabajadores se resienten cuando el empleador puede requerir sus servicios a su conveniencia, sin garantizarles una mínima remuneración o un mínimo número de horas. Estos problemas se agravan si los trabajadores temen que no se les ofrezca más trabajo si rechazan una oferta de un determinado turno o tarea, o si los llaman y se presentan al trabajo, pero su turno se cancela en el último momento.

Por lo tanto, las medidas que ofrecen a los trabajadores un número mínimo de horas garantizadas y les permiten opinar con respecto a sus horarios de trabajo, incluso limitando la variabilidad de las horas de trabajo, son herramientas de protección importantes. Sin embargo, son muy pocos los países que han establecido un mínimo de horas de trabajo para los empleados a tiempo parcial a fin de garantizarles un nivel mínimo de ingresos<sup>153</sup>. En Alemania, los Estados Unidos (solo en ocho ciudades y dos estados), Ghana, los Países Bajos y Papua Nueva Guinea, la normativa exige que los empleadores paguen a sus trabajadores un número mínimo de horas cuando estos se presentan a trabajar para un turno programado o un trabajo a pedido, incluso si se

cancela o se reduce su duración. La previsibilidad de los horarios se aborda habitualmente en los convenios colectivos. Estas prácticas probablemente mejorarían si aumentaran las tasas de sindicación y se expandiera la negociación colectiva en beneficio de los trabajadores del comercio al por menor.

## 5.4. Políticas salariales que apoyen la valoración del trabajo clave

En la sección 3.5 se demostró que, por término medio, los empleados clave perciben salarios más bajos en comparación con los demás empleados. Una vez descontadas las diferencias en cuanto al nivel de estudios y la experiencia profesional, un tercio de la brecha de ingresos entre los dos grupos sigue sin explicarse. Estos resultados indican que las políticas de educación y formación dirigidas a mejorar las competencias de los empleados clave, aunque importantes, no son suficientes. Se necesitan también otras medidas que traten de aumentar el salario de los empleados clave. La negociación colectiva ofrece un mecanismo único para regular las condiciones de trabajo, incluido el salario<sup>154</sup>. En virtud de este instrumento, los trabajadores con escaso poder de negociación a título individual negocian colectivamente con su empleador o con la organización de empleadores representativa «nuevas normas o aplican, adaptan y mejoran unas mínimas normas legislativas»<sup>155</sup>. El salario mínimo legal es otra herramienta eficaz para proteger a los trabajadores frente a una remuneración indebidamente baja.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, que establece una hoja de ruta para un futuro del trabajo centrado en el ser humano, subraya la importancia de las instituciones de fijación salarial al abogar por «un salario mínimo adecuado», establecido por ley o negociado. Los Estados Miembros de la OIT adoptaron varios instrumentos que orientan a los gobiernos y a los interlocutores sociales sobre el establecimiento de salarios mínimos adecuados, entre ellos el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). El Convenio núm. 131 establece un marco para la fijación de salarios mínimos caracterizado por un amplio ámbito de aplicación, en plena consulta con los interlocutores sociales, con niveles que tienen en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias y los factores económicos, previendo un ajuste periódico de esos niveles y medidas para garantizar su aplicación efectiva<sup>156</sup>. En el Convenio (núm. 154) y la Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, 1981 se definen las partes en la negociación colectiva y la finalidad de las negociaciones, y se especifican las medidas que cabe adoptar para promover la negociación colectiva<sup>157</sup>.

Las prácticas de fijación de salarios difieren entre países, sectores y empresas dependiendo del nivel de desarrollo económico, de la estructura institucional y de la posición negociadora relativa de las partes. El salario es uno de los temas centrales de la negociación colectiva y, según se concluyó en un reciente estudio mundial de la OIT, el 95 por ciento de los convenios colectivos de la muestra analizada contenían cláusulas salariales<sup>158</sup>. Dado que los convenios colectivos suelen fijar los salarios básicos para determinados puestos de trabajo o categorías de ocupación, así como las diferencias salariales entre grupos de trabajadores, la negociación colectiva resulta especialmente adecuada para compensar las desigualdades salariales que sufren los empleados clave en ciertas ocupaciones. Aparte del salario básico, los convenios colectivos también pueden abordar otros componentes de la remuneración, como los complementos y las prestaciones en especie, que constituyen una parte significativa de la masa salarial. Algunos convenios colectivos también incluyen un componente variable vinculado a la productividad y al rendimiento.

En los países con mayor cobertura de la negociación colectiva, los empleados clave tienden a percibir salarios similares a los de otros empleados. Según un análisis de los salarios y la cobertura de la negociación colectiva en una submuestra de países sobre los que se dispone de datos, cuanto mayor es la cobertura de la negociación colectiva en un país, menor es la diferencia salarial media entre los empleados clave y los demás empleados (gráfico 5.9)<sup>159</sup>. Este parece ser el caso tanto de la diferencia salarial media (gráfico 5.9 A) como de su componente inexplicado, tal como se define en la sección 3.5.

---

**En los países con una elevada cobertura de la negociación colectiva, la diferencia salarial entre los empleados clave y los demás tiende a ser menor.**

---



En consecuencia, se demuestra la eficacia de la negociación colectiva como instrumento para rectificar las desigualdades en la valoración del trabajo clave.

Estos resultados están en consonancia con investigaciones anteriores que ponen de relieve la relación entre la negociación colectiva y los niveles generales de desigualdad salarial. En un reciente estudio de la OIT se concluyó que los países con una mayor cobertura de la negociación colectiva son también los que presentan una menor relación entre los ingresos del 10 por ciento superior (noveno decil) y los del 10 por ciento inferior (primer decil) de la distribución de los ingresos<sup>160</sup>.

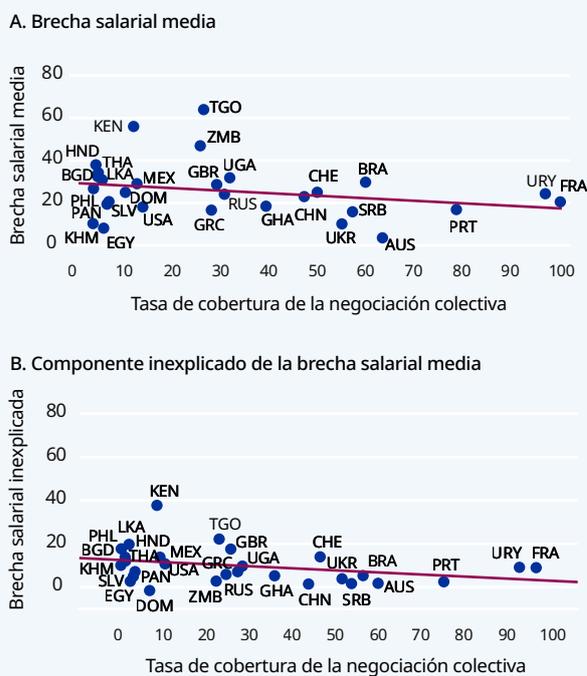
Los resultados aquí obtenidos concuerdan también con los de otros estudios empíricos en los que se constata una influencia positiva de la negociación colectiva en los ingresos del trabajo y en la distribución de los beneficios de la productividad. En concreto, las características de los sistemas de negociación colectiva influyen en los resultados del mercado de trabajo. Un estudio basado en una taxonomía de los sistemas de negociación colectiva en los países de la OCDE, por ejemplo, mostró que los sistemas de negociación coordinados presentan mayores tasas de empleo, una mejor integración de los grupos vulnerables y una menor desigualdad salarial que los sistemas totalmente descentralizados<sup>161</sup>.

El alcance de los resultados de la negociación colectiva puede ser más inclusivo mediante el uso de la extensión, que permite a una población más amplia de empleados beneficiarse de los convenios colectivos. La extensión amplía administrativamente la cobertura de un convenio colectivo, en determinadas condiciones, a todos los trabajadores asalariados de un sector, rama, profesión o zona geográfica. En estudios recientes se ha destacado que la extensión facilita una elevada cobertura de la negociación colectiva e incentiva la afiliación a las organizaciones de empleadores<sup>162</sup>. Además, los resultados de la negociación colectiva pueden tener también efectos indirectos en las empresas que no están cubiertas legalmente por convenios colectivos. En Sudáfrica, las empresas excluidas de los convenios colectivos tienden a aumentar los salarios en consonancia con los establecidos por los consejos de negociación<sup>163</sup>.

La relación negativa entre la brecha salarial inexplicada y la cobertura de la negociación colectiva, representada en el gráfico 5.9 B, indica que la negociación colectiva puede ayudar a reducir aquellas desigualdades salariales entre empleados clave y no clave que no están relacionadas con las competencias. Este resultado está en consonancia con otros estudios que ponen de relieve la capacidad de la negociación colectiva de corregir algunas desigualdades salariales «estructurales», como las observadas entre hombres y mujeres en el empleo asalariado, que surgen de una infravaloración sistemática del trabajo femenino<sup>164</sup>. La eficacia de la negociación colectiva para abordar las desigualdades salariales estructurales se deriva, en parte, de su eficacia para reducir la desigualdad salarial general. Además, los convenios colectivos pueden atenuar las diferencias salariales observadas entre determinados grupos de trabajadores mediante la adopción de medidas tales como las prácticas de selección de personal y los acuerdos contractuales, la transparencia de la información o los aumentos salariales, dirigidas a determinadas categorías de trabajadores<sup>165</sup>.

En concreto, la negociación colectiva puede contribuir a acortar las diferencias salariales entre los empleados clave y los demás cuando se centra en determinadas ocupaciones clave, como las ocupaciones feminizadas. Un ejemplo de ello son las negociaciones iniciadas a raíz de la demanda interpuesta por una trabajadora asistencial ante la Magistratura de Trabajo de Nueva Zelanda, al considerar que existía una infravaloración sistémica del trabajo asistencial y de cuidados porque lo realizaban principalmente mujeres. El Gobierno trató de resolver el asunto mediante negociaciones extrajudiciales con los sindicatos, lo que dio lugar a la adopción de la Ley de Resolución de las cuestiones relacionadas con la Igualdad de Remuneración de los Trabajadores de Prestación de Cuidados y Asistencia en junio de 2017. Cuando se promulgó el acuerdo el 1.º de julio, los trabajadores del sector, en su mayoría mujeres, percibieron aumentos salariales de entre el 15 y el 50 por ciento, en función de sus calificaciones y experiencia<sup>166</sup>. Este tipo de medidas son importantes para corregir la infravaloración de las competencias, que es común en las profesiones asistenciales, pero también en otros trabajos mal remunerados (véase el recuadro 5.1).

► **Gráfico 5.9. Brecha salarial media entre empleados clave y otros empleados y su componente inexplicado, según la cobertura de la negociación colectiva de los países (en porcentaje)**



**Fuente:** Estimaciones de la OIT basadas en las encuestas enumeradas en el anexo (cuadro A5), y en la base de datos de relaciones laborales de la OIT por lo que se refiere a la tasa de cobertura de la negociación colectiva (<https://ilostat.ilo.org/es/topics/collective-bargaining/>).

### Recuadro 5.1. Valoración de competencias: un ámbito controvertido

Las competencias suelen definirse en relación con la adquisición de calificaciones formales, de manera que no se reconoce ni se valora suficientemente un amplio conjunto de competencias informales necesarias para desempeñar ciertas ocupaciones<sup>1</sup>. Este marco sustenta la falacia de que las competencias pueden medirse objetivamente<sup>2</sup>. Los criterios de valoración de competencias, lejos de basarse en una escala de calificaciones uniforme y neutral, son controvertidos y presentan frecuentes sesgos de género y de origen étnico, pues varían en función de quién realiza qué tarea<sup>3</sup>. Buena parte del trabajo requiere aptitudes interpersonales que están infravaloradas, pese a su importancia para el entorno laboral y para la calidad del trabajo. Incluso en las fases más críticas de la pandemia de COVID-19, muchos trabajadores clave siguieron prestando servicio a clientes y a pacientes con tenacidad, esmero y empatía, pese a estar sometidos a tensiones extremas.

Otra anomalía es la discrepancia entre los indicadores de competencias y los niveles de ingresos. Por ejemplo, algunos estudios demuestran que ciertas competencias como el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la capacidad de gestión redundan positivamente en los salarios, pero su rentabilidad decrece en el caso de los trabajadores con salarios bajos, a pesar de que muchos aplican esas mismas habilidades en su trabajo diario<sup>4</sup>. Además, las habilidades sociales, como la coordinación, la negociación, la escucha activa, la percepción y la orientación social, se relacionan negativamente con el salario en el extremo inferior de la distribución de ingresos<sup>5</sup>, en contraste con la prima que obtienen en las ocupaciones profesionales y de gestión<sup>6</sup>.

Por lo general, las transformaciones del mercado laboral de las últimas décadas, en particular la reorientación hacia los servicios, han agudizado el problema de la valoración de las competencias, ya que los empleos del sector de servicios exigen competencias sociales y aportan activos intangibles difíciles de cuantificar. Por esa razón, el auge de las «competencias interpersonales» ha acentuado los sesgos en el reconocimiento de competencias y ha introducido una mayor ambigüedad en la definición de cada una de ellas<sup>7</sup>. Así pues, el reconocimiento de las aptitudes interpersonales y del trabajo emocional no ha supuesto una mayor valoración de esas competencias.

**Recuadro 5.1. (continuación)**

La invisibilidad y la devaluación de las calificaciones son un problema acuciante para varias ocupaciones clave. Los cuidados suelen asociarse al trabajo de las mujeres y se tratan como una capacidad femenina innata. Las desigualdades de género, profundamente arraigadas en el sector de los cuidados, se reflejan en el reconocimiento de las competencias y en la remuneración<sup>8</sup>. Del mismo modo, el reconocimiento insuficiente de las calificaciones de los trabajadores migrantes conlleva en un desaprovechamiento de sus competencias, especialmente en la agricultura y la ganadería, entre otros sectores con gran presencia de trabajo migrante, como el de limpieza y saneamiento.

<sup>1</sup> Payne, 2017.<sup>5</sup> Pietrykowski, 2017.<sup>2</sup> Osterman et al., 2022.<sup>6</sup> Deming, 2022.<sup>3</sup> Payne, 2017; Rigby y Sanchis, 2006.<sup>7</sup> Findlay, 2019.<sup>4</sup> Pietrykowski, 2017.<sup>8</sup> OIT, 2019g.

## Las políticas de salario mínimo pueden elevar la remuneración de los trabajadores clave

Como los empleados clave tienden a concentrarse en el extremo inferior de la distribución de ingresos, se ven desproporcionadamente afectados por las políticas de salario mínimo. De hecho, en los países que han establecido un sistema de salario mínimo para el sector privado, la proporción estimada de trabajadores que perciben unos ingresos iguales o inferiores al salario mínimo es de un 40 por ciento en promedio para los empleados clave, frente a un 28 por ciento en el caso de los demás empleados (gráfico 5.10 A)<sup>167</sup>. En estas estimaciones se considera que un empleado con ingresos inferiores al salario mínimo percibe menos del 95 por ciento del valor del salario mínimo, mientras que un empleado remunerado en el nivel del salario mínimo percibe entre el 95 y el 105 por ciento del valor del mínimo oficial<sup>168</sup>. En los países de la muestra, la proporción de empleados clave remunerados con el salario mínimo o ligeramente por debajo de ese umbral es mayor en las economías de ingresos medianos y bajos. En promedio, el 42 por ciento de los empleados clave en los países de ingresos medianos (el 45 por ciento en los países de ingresos medianos bajos y el 39 por ciento en los países de ingresos medianos altos) y el 53 por ciento de los empleados clave en los países de ingresos bajos tienen una remuneración igual o inferior al salario mínimo. La exposición de los empleados clave a los niveles retributivos mínimos confirma que el salario mínimo oficial es una herramienta eficaz para aumentar los ingresos de los trabajadores clave.

Por otro lado, los empleados clave están sobrerrepresentados en los niveles retributivos inferiores al salario mínimo (gráfico 5.10 B). Esto puede explicarse por la falta de derechos legales al salario mínimo o por las mayores tasas de inobservancia de la reglamentación sobre el salario mínimo en este grupo de población. Además, el riesgo relativo de que las políticas de salario mínimo no sean de aplicación para los empleados clave es mayor en los países con un menor nivel de desarrollo. En efecto, la proporción de empleados clave con una remuneración inferior al salario mínimo vigente es solo 5 puntos porcentuales mayor que la de los demás empleados en los países de ingresos altos, frente a las diferencias de 11 y 28 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos bajos e ingresos bajos, respectivamente (8 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos altos).

En los países de ingresos medianos y bajos, la mayor proporción de empleados clave con ingresos inferiores al salario mínimo puede deberse a su sobrerrepresentación en sectores u ocupaciones que están legalmente excluidos de las políticas de salario mínimo en esos países. Este suele ser el caso de los trabajadores domésticos y los trabajadores agropecuarios<sup>169</sup>. En el promedio de la muestra analizada, los trabajadores del sistema alimentario representan el 19 por ciento de los empleados clave, y la remuneración de muchos de ellos se sitúa por debajo del salario mínimo. A veces, aun estando amparados por los sistemas de salario mínimo, los trabajadores agropecuarios están sujetos a unas tasas salariales específicas del sector. Así sucede en Burkina Faso, el Chad, Côte d'Ivoire, Madagascar, Malí, Marruecos, el Senegal y Togo, donde el salario mínimo para la agricultura (*salaire minimum agricole garanti*) difiere del aplicado en los demás sectores (*salaire minimum interprofessionnel garanti*). Sin embargo, algunos de estos países, como Marruecos, han previsto reducir la diferencia entre ambos salarios mínimos<sup>170</sup>.

Incluso cuando los empleados clave están cubiertos por las políticas salariales, las altas tasas de inobservancia reducen la eficacia del salario mínimo. En esos casos, aunque todos los empleados están amparados por la legislación con independencia de su condición formal o informal, en la práctica la contratación verbal o la falta de inscripción de los contratos —es decir, el hecho de no dar de alta a un empleado en la seguridad social— se asocia a la inobservancia de la protección laboral, incluido el salario mínimo. Trabajar para una empresa no inscrita en los registros oficiales también entorpece la aplicación de las políticas del salario mínimo<sup>171</sup>. Las directrices de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) de la OIT, sobre la extensión del salario mínimo a todos los trabajadores de la economía informal, pueden ayudar a mejorar los ingresos y las condiciones laborales de los trabajadores clave<sup>172</sup>.

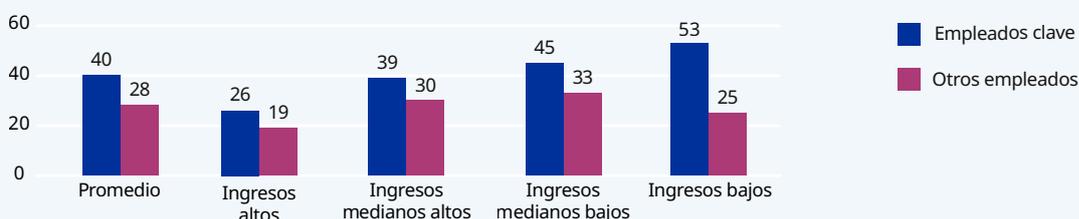
No obstante, hay indicios de que, aunque no coticen a la seguridad social, algunos empleados informales sí perciben el salario mínimo, una práctica observada en América Latina y denominada «efecto faro»<sup>173</sup>. El efecto faro es mayor cuando se fija un salario mínimo interprofesional para todos los sectores y ocupaciones y cuando los empleadores y trabajadores están al corriente de las disposiciones jurídicas que les incumben<sup>174</sup>. En esas circunstancias, el salario mínimo constituye una referencia para la fijación de los niveles retributivos en la economía informal. A través de su impacto en el extremo inferior de la distribución salarial, las políticas de salario mínimo también pueden ayudar a reducir otras disparidades salariales. Por ejemplo, según un análisis reciente sobre el Brasil, los aumentos del salario mínimo promulgados entre 1999 y 2009 contribuyeron a reducir las diferencias salariales asociadas al origen étnico en el Brasil<sup>175</sup>.

Los datos de que se dispone indican que los trabajadores clave por cuenta propia tienden a percibir unos ingresos mensuales inferiores a los de los demás trabajadores independientes (véase el recuadro 3.4). Aunque los trabajadores independientes no están sujetos a políticas de salario mínimo, pueden establecerse otras políticas de apoyo a sus ingresos, ya sea indirectamente a través de inversiones sectoriales en infraestructuras físicas y sociales (véase el capítulo 6), o a través de directrices que fijen unos niveles mínimos de remuneración y que mejoren la transparencia retributiva. En el sector del transporte por carretera, que cuenta con una elevada proporción de trabajadores autónomos económicamente dependientes, la OIT ha publicado un documento («Directrices sobre la promoción del trabajo decente y la seguridad vial en el sector del transporte») en el que insta a los gobiernos a establecer mecanismos para mejorar los ingresos de los conductores autónomos de vehículos de transporte por carretera. Uno de esos mecanismos es la adopción de disposiciones que promueven lo siguiente: la recuperación de los costos

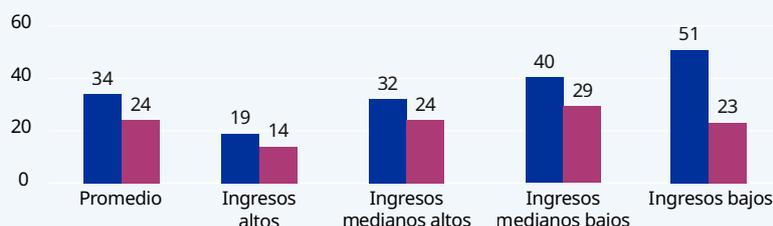
**Incluso cuando los empleados clave están cubiertos por las políticas salariales, las altas tasas de inobservancia reducen la eficacia del salario mínimo.**

► **Gráfico 5.10. Proporción de trabajadores asalariados con ingresos iguales o inferiores al nivel del salario mínimo (en porcentaje)**

A. Proporción de trabajadores asalariados con ingresos iguales o ligeramente inferiores al nivel del salario mínimo (del 95 al 105 por ciento)



B. Proporción de trabajadores asalariados con ingresos inferiores al nivel del salario mínimo (< 95 por ciento)



fijos y variables, esto es, aquellos que varían en función de los kilómetros recorridos (por ejemplo, el combustible y los neumáticos); «el pago del trabajo personal según el nivel del salario mínimo nacional, o por encima de éste»; el rendimiento de la inversión; y la remuneración por actividades de conducción y actividades laborales accesorias distintas de la conducción<sup>176</sup>.

Otra medida importante consiste en luchar contra las «relaciones de trabajo encubiertas», en tanto en cuanto la relación de trabajo da acceso a la protección laboral, incluida la cobertura del salario mínimo. Como ya se ha señalado, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) proporciona orientaciones sobre la formulación de políticas que aborden la clasificación incorrecta del empleo.

## 5.5. Extender la protección social para potenciar la resiliencia de los trabajadores

La experiencia de los trabajadores clave durante la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de contar con una protección social adecuada que prevea, entre otras cosas, la concesión de licencias remuneradas y otras prestaciones por enfermedad. Poco más del 40 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos tienen derecho a algún tipo de protección social, lo que da una idea del enorme déficit de cobertura (véase la sección 3.6). Además, determinados subgrupos de trabajadores clave, como los trabajadores independientes y las personas con modalidades de trabajo atípicas, son aún más susceptibles de quedar parcial o totalmente excluidos de la protección social. Si no se adopta una protección social de más amplio alcance, aplicable a los trabajadores clave, el mercado de trabajo y la sociedad no estarán en condiciones de gestionar futuras crisis. Además, el sistema de protección social actúa como estabilizador automático, en el sentido de que mitiga los efectos de las recesiones económicas al proporcionar ingresos de sustitución, limitando así los efectos agregados de una crisis. Por lo tanto, la extensión de la protección social es una inversión necesaria para que los trabajadores y las economías sean resilientes ante futuras crisis y situaciones adversas. Con este fin, los países han introducido una serie de estrategias destinadas a extender la protección social.

*Ampliación del ámbito de cobertura.* Varios países han introducido cambios en sus ordenamientos jurídicos para dar cobertura a formas atípicas de empleo, como el trabajo en plataformas o por cuenta propia. En la India, el Código Seguridad Social, adoptado en 2020, refundió nueve instrumentos legislativos de seguridad social preexistentes; las modificaciones recogidas en el Código representaron un primer paso hacia la extensión de la protección social a todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral<sup>177</sup>.

El Brasil e Indonesia ampliaron la cobertura obligatoria de los seguros sociales a los trabajadores independientes<sup>178</sup>. Con esta política aumentó la cobertura de los trabajadores independientes en el Brasil hasta el 31 por ciento, frente al 17 por ciento registrado en 2009. El seguro obligatorio de accidentes de trabajo también se amplió a las personas que tienen la condición de trabajadores económicamente dependientes en España<sup>179</sup>.

*Adaptación y simplificación del acceso administrativo.* Otros países introdujeron modificaciones legislativas y nuevas políticas adaptadas a las circunstancias de los trabajadores independientes y de las personas con modalidades de empleo atípicas. Por ejemplo, el Brasil y China adaptaron el calendario de pagos y ajustaron mejor los niveles de cotización a las tendencias de ingresos de los trabajadores independientes. El Brasil y la República de Corea diversificaron las categorías de cotización para mejorar los criterios de admisibilidad de los trabajadores independientes con ingresos fluctuantes. Estos dos países y la Argentina también crearon políticas de subvención de las cotizaciones para los trabajadores independientes con bajos ingresos<sup>180</sup>. Por último, el Uruguay estableció un régimen de tributación simplificada para los trabajadores por cuenta propia y las microempresas y pequeñas empresas, consistente en un único tributo que comprende impuestos y cotizaciones a la seguridad social, lo que les da derecho a las mismas prestaciones que los trabajadores por cuenta ajena<sup>181</sup>.

**La experiencia de los trabajadores clave durante la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto la importancia de contar con una protección social adecuada que prevea, entre otras cosas, la concesión de licencias remuneradas y otras prestaciones por enfermedad.**

## La licencia remunerada por enfermedad es esencial para que los lugares de trabajo sean seguros, saludables y productivos

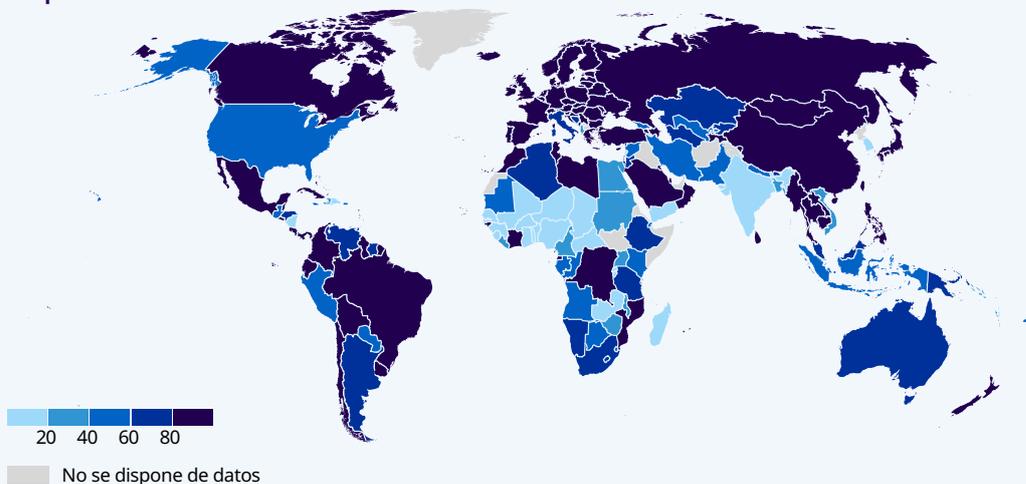
Además del acceso a una protección social universal, la pandemia puso de relieve la importancia de las licencias remuneradas y demás prestaciones por enfermedad para los trabajadores clave<sup>182</sup>. La experiencia durante la crisis sanitaria demostró las consecuencias adversas de los déficits de cobertura legislativa, tanto para los trabajadores como para las empresas. A falta de una protección adecuada de los ingresos y de licencias remuneradas, los trabajadores enfermos acudían al trabajo, poniendo en peligro su propia salud y exponiendo a otras personas al riesgo de contagio en el lugar de trabajo, lo que lastró la producción empresarial y la recuperación económica. En todo el mundo, el 62 por ciento de la población activa está legalmente protegida en caso de pérdida de ingresos durante una enfermedad. La proporción oscila entre el 45 por ciento de África y el 91 por ciento de Europa y Asia Central (véase el gráfico 5.11). Los déficits de protección surgen por varias razones<sup>183</sup>. En algunos casos, la duración y los criterios para acogerse a la prestación (es decir, los periodos de espera) restringen el acceso. En otros casos, se excluye a algunas categorías de trabajadores (como los establecidos por cuenta propia, los trabajadores ocasionales o los que perciben una remuneración por horas). La falta general de conocimientos sobre los derechos puede contribuir también a las deficiencias en la aplicación, incluso si los trabajadores cuentan con cobertura legal.

Varias normas de la OIT proporcionan orientaciones de políticas que pueden servir para corregir los déficits de cobertura legal de la licencia remunerada y demás prestaciones por enfermedad, a saber: la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67); el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), y la Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134). La Recomendación núm. 67, en particular, dispone lo siguiente: «El seguro social debería proteger, cuando estén expuestos a riesgos, a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que estén a su cargo, con respecto a los cuales sea posible»<sup>184</sup>.

Además de las normas de la OIT (y en consonancia con ellas), durante la pandemia se extrajeron varias enseñanzas relacionadas con las licencias y prestaciones por enfermedad, lo que contribuirá a impulsar una recuperación resiliente en los ámbitos que se describen a continuación.

- **Extensión de la licencia y las prestaciones por enfermedad a los grupos sin cobertura.** Algunos países extendieron legalmente las prestaciones por enfermedad a trabajadores que no gozaban de ese derecho antes de la pandemia (Alemania, Irlanda, Portugal y Reino Unido)<sup>185</sup>. Dada la importancia de las licencias remuneradas y prestaciones por enfermedad como medida preventiva para todos los trabajadores, la inclusión de los grupos sin cobertura es fundamental para crear una fuerza de trabajo resiliente. El reconocimiento del derecho a la licencia por enfermedad en la legislación y la universalización del acceso a las prestaciones por enfermedad contribuirán a la consecución de ese objetivo.

► **Gráfico 5.11. Cobertura legal de las prestaciones de enfermedad voluntarias y obligatorias, como proporción de la población activa**



Fuente: Base de datos de la OIT sobre la protección social en el mundo.

- ▶ *Eliminación de obstáculos administrativos para reducir las deficiencias en el plano jurídico y en la aplicación.* Durante la pandemia, varios países renunciaron a los periodos de espera o de carencia (relacionados con el acceso a los ingresos sustitutorios) para agilizar la tramitación de las prestaciones (Australia, Canadá, Dinamarca, Irlanda y Suecia)<sup>186</sup>. La eliminación o reducción de los tiempos de espera para el pago de la licencia remunerada y las prestaciones por enfermedad con arreglo a las normas de la OIT (que especifican que ese periodo de espera, allí donde exista, no deberá exceder de tres días<sup>187</sup>) eliminaría los déficits de cobertura debidos a la demora en el acceso. Con las tecnologías en línea y móviles también se puede acelerar el pago de las ayudas a los ingresos, incluidas las prestaciones por enfermedad. Varios países (Colombia, Malawi, Marruecos, Tailandia y Togo) utilizaron la tecnología móvil para abonar las prestaciones durante la pandemia, lo que resultó especialmente útil para llegar a los trabajadores de la economía informal sin cuentas bancarias.
- ▶ *Reconocimiento de las responsabilidades de prestación de cuidados.* Los trabajadores clave tienen responsabilidades relacionadas con la prestación de cuidados. En consecuencia, algunos países, como Francia, ampliaron el alcance de las prestaciones por enfermedad para incluir a los trabajadores en régimen de confinamiento o al cuidado de menores. También se reconoce el derecho a protección en la Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134): «Se deberían tomar todas las disposiciones apropiadas para ayudar a toda persona protegida económicamente activa que deba cuidar a una persona enferma que está a su cargo»<sup>188</sup>.
- ▶ *La ampliación de las prestaciones por enfermedad puede requerir un replanteamiento de las cuantías adecuadas y de las fuentes de financiación.* Las prestaciones por enfermedad financiadas por los empleadores suponen una enorme carga para las empresas unipersonales. Los sistemas en que los empleadores son la única parte que soporta el costo de la protección pueden ser un incentivo para que las empresas (en especial las pequeñas, con recursos financieros más limitados) rehúsen abonar las prestaciones por enfermedad a sus empleados.
- ▶ De cara al futuro, puede ser necesario destinar más recursos a universalizar una cobertura suficiente para los trabajadores, y replantear cómo se generan esos recursos<sup>189</sup>. Las normas de la OIT sugieren que la financiación colectiva es la vía más equitativa y sostenible, basada en una amplia distribución de riesgos y en la solidaridad. En el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) se especifica que la cuantía de la prestación debe ascender como mínimo al 45 por ciento de la remuneración anterior, mientras que el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) indica que ha de alcanzar por lo menos el 60 por ciento.

## 5.6. Formar trabajadores con mayor capacidad de respuesta y de adaptación

Los datos empíricos analizados en los capítulos anteriores ponen de relieve la importancia de las oportunidades de formación para los trabajadores clave (véase, por ejemplo, la sección 3.7). La formación en el empleo prepara a los trabajadores para las tareas que realizan, y lo ideal es que les enseñe cómo desempeñar sus funciones de forma segura. En ese sentido, puede ser útil para mitigar o responder a las situaciones de crisis, como ocurrió en el contexto de los riesgos en materia de SST derivados de la pandemia de COVID-19. Los programas de educación y formación técnica y profesional también propician que los trabajadores clave y sus empleadores se adapten a la evolución a más largo plazo del mercado laboral y, por consiguiente, preparan mejor a los trabajadores para los cambios del mundo del trabajo, incluidos los inducidos por las crisis (como la adopción de tecnologías más respetuosas con el medio ambiente dentro de una ocupación). En general, la formación puede mejorar las condiciones de trabajo a corto plazo y el acceso a un empleo de calidad a largo plazo.

En la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) se reconoce la importancia de la formación en situaciones de crisis<sup>190</sup>. Este instrumento, de suma relevancia en relación con la

pandemia de COVID-19 y la experiencia de los trabajadores clave, dispone que, en situaciones de crisis, es preciso adaptar los programas de estudio y capacitar al personal docente y a los instructores con el fin de promover «la educación y sensibilización ante el riesgo de desastres, así como la reducción y gestión de este riesgo, para la recuperación, la reconstrucción y la resiliencia». Del mismo modo, se ha de promover «la coexistencia pacífica y la reconciliación para la consolidación de la paz y la resiliencia» a través de la formación, un aspecto que puede ser más aplicable en el contexto de otros tipos de crisis. Además, se debe permitir que las personas cuya educación o formación se haya impedido o interrumpido puedan emprenderla o reanudarla y completarla. Por último, durante los periodos de crisis, se reconoce la importancia de la formación para atender las nuevas necesidades de competencias surgidas en el mercado laboral, así como las necesidades de las personas que han perdido su empleo (párrafo 19).

Otros cuatro instrumentos de la OIT son directamente pertinentes en materia de formación:

- ▶ el Convenio (núm. 140) y la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974;
- ▶ el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).

El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), dispone que se han de «establecer y desarrollar sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste»<sup>191</sup>. Abarca los diversos niveles de enseñanza y formación y exige la ampliación de los sistemas de información y orientación profesional. Esto último incluye iniciativas para hacer transparentes a los trabajadores las oportunidades de formación y enseñanza, así como las situaciones de empleo en diferentes ocupaciones, en particular «las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene en el trabajo» y «los aspectos generales de los contratos colectivos y los derechos y obligaciones de todos los interesados en virtud de la legislación del trabajo»<sup>192</sup>. Así pues, existe una relación directa entre el convenio y otros aspectos de las condiciones de trabajo que, como se ha destacado en este informe, son fundamentales para los trabajadores clave.

Además, el Convenio núm. 142 define la función de la enseñanza y la formación en un sentido poliédrico. Las políticas y programas en este ámbito no solo deberán tener en cuenta «las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo», sino también «mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente, sobre éstos»<sup>193</sup>. Así pues, la enseñanza y la formación se inscriben en el contexto del desarrollo económico y social, y se perciben como instrumentos que responden a la demanda de empleo, a los intereses de los trabajadores y a las necesidades más amplias de la sociedad<sup>194</sup>. La orientación de las políticas hacia las necesidades de la sociedad puede ser pertinente en situaciones de crisis.

Asimismo, la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), se basa en un concepto amplio de la educación y la formación, vinculado al aprendizaje permanente. El aprendizaje permanente se refiere al desarrollo de competencias y cualificaciones a lo largo de la vida de las personas<sup>195</sup>. La recomendación dispone que los marcos nacionales deben «promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales», incluidas las adquiridas en modalidades de aprendizaje informal<sup>196</sup>. Estas medidas reforzarían las perspectivas del mercado laboral de los trabajadores clave al permitir la transferibilidad de sus competencias entre sectores, industrias, empresas e instituciones educativas<sup>197</sup>. Esto adquiere especial relevancia en el caso de los trabajadores migrantes, cuyas competencias no suelen estar reconocidas ni remuneradas como corresponde.

Por otra parte, el Convenio (núm. 140) y la Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974 se centran en las medidas con fines educativos dirigidas a las personas que ya se han incorporado al mercado laboral. Estos instrumentos establecen que los países deben promover la concesión de licencias pagadas de estudios —«por un periodo determinado, durante las horas de trabajo y con pago de prestaciones económicas adecuadas»— para la formación a todos los niveles, educación general, social o cívica, y educación sindical. De este modo, subrayan la importancia de la formación a lo largo de la vida laboral y la necesidad de institucionalizar la formación en el lugar de trabajo para los trabajadores de edad avanzada.

Los aprendizajes han suscitado un renovado interés durante los últimos años. Una vez más, se consideran un medio para facilitar la incorporación de trabajadores jóvenes al mercado laboral, pero también para permitir que los trabajadores de edad avanzada se reorienten hacia otras profesiones o adecuen sus competencias a la demanda de trabajo contemporánea<sup>198</sup>. Los aprendizajes adoptan diversas formas y su importancia varía dependiendo del grado de desarrollo económico de los países y regiones.

El «patrón oro» suele combinar la formación sistemática en el puesto de trabajo con la enseñanza presencial en instituciones educativas, y tiene una larga tradición en países como Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza<sup>199</sup>.

En el orden del día de la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebrará en 2023, figura un proyecto de instrumento relativo a los aprendizajes de calidad<sup>200</sup>. En el instrumento propuesto se describen con detalle, entre otros, los siguientes elementos: un marco regulatorio para aprendizajes de calidad, que comprende aspectos como la SST, el reconocimiento de los conocimientos previos (formales, no formales o informales), los resultados de aprendizaje y los planes de formación, el equilibrio adecuado entre formación fuera del trabajo y formación en el trabajo, los procedimientos de evaluación y certificación de las competencias adquiridas, y la cualificación obtenida. La propuesta también se refiere a las condiciones de trabajo de los aprendices, en particular a la remuneración, las horas de trabajo, el derecho a vacaciones remuneradas y a la seguridad social, la formación en materia de SST y de discriminación, violencia y acoso, y el acceso a mecanismos eficaces de quejas y solución de conflictos. El instrumento propuesto considera que los aprendizajes son un medio para mejorar las transiciones y las perspectivas de empleo a largo plazo al perfeccionar las competencias, aumentar la empleabilidad y facilitar la transición a la formalización y a modalidades de empleo más seguras<sup>201</sup>.

En este contexto, resulta desconcertante que muchos trabajadores clave carezcan de acceso a la formación. Como se muestra en la sección 3.7, el problema es más severo en los países de ingresos bajos y medianos bajos. Potenciar el acceso de los trabajadores clave a la formación —especialmente en los países más pobres— sería uno de los medios para ampliar su capacidad de hacer frente a las crisis económicas y mejorar sus condiciones de trabajo y sus perspectivas en el mercado laboral. La formación no puede ser responsabilidad exclusiva de los trabajadores con la mera expectativa de que adquieran competencias para seguir siendo competitivos en los mercados laborales contemporáneos. Antes bien, como se refleja en las demás secciones de este capítulo, debe ser un componente de una combinación de políticas que fortalezcan los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores clave y de los demás trabajadores.

También es importante la participación activa de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, junto con los gobiernos. Los empleadores pueden beneficiarse de esa participación, por cuanto la formación mejora la productividad y ayuda a satisfacer la demanda de competencias profesionales en las empresas<sup>202</sup>. Sudáfrica es un ejemplo interesante a este respecto, pues sus instituciones demuestran un compromiso con el diálogo tripartito y con la toma de decisiones relativas al desarrollo de competencias. En el ámbito sectorial, los sindicatos, las organizaciones de trabajadores y, en su caso, el gobierno, están representados en los consejos de administración de diversas Autoridades de Educación y Formación por Sectores (SETA). Las SETA elaboran planes de competencias, también para los aprendizajes. Se encargan de crear programas de aprendizaje, registrar convenios de formación y conceder becas de formación. También organizan las prácticas profesionales de los alumnos en empresas y velan por la calidad de la formación<sup>203</sup>.

Varias SETA abarcan sectores de especial interés para los trabajadores clave: agricultura y ganadería, salud y bienestar, protección y seguridad, alimentación y bebidas, industrias manufactureras y transporte<sup>204</sup>. Por ejemplo, la Autoridad de Formación y Educación del Transporte comprende en su ámbito de competencias varias ocupaciones clave que soportaron situaciones difíciles durante la pandemia de COVID-19, como los trabajadores de almacén, la gente de mar y los conductores de camiones, autobuses o taxis. A título ilustrativo de las actividades de esta institución, en el subsector del taxi 620 personas recibieron ayudas económicas para participar en cursos de formación durante el periodo 2020-2021. El objetivo a largo plazo de la Autoridad de Formación y Educación para este subsector es fomentar la formalización y profesionalización de los taxistas en Sudáfrica. Una iniciativa, dirigida específicamente a las mujeres taxistas, consistió en la formación de las conductoras, la preparación de planes de negocio y el registro de sus empresas<sup>205</sup>.

## 5.7. Llevar la legislación a la práctica: observancia y control del cumplimiento

En la práctica, es muy común que la protección de los trabajadores esté muy alejada del ordenamiento jurídico de los Estados Miembros, aunque este se rija por las normas de la OIT. La distancia entre la legislación y la práctica depende de la observancia de las normas. En el mundo, el 36 por ciento de la población ocupada, es decir, unos 550 millones de trabajadores, tienen un empleo informal<sup>206</sup>. Cuando los trabajadores se encuentran en una relación

de trabajo informal, puede ser porque la legislación no los ampara (como ocurre en el caso de algunos trabajadores agropecuarios y domésticos) o, lo que es más probable, porque los empleadores infringen las disposiciones regulatorias. Aunque las causas de la informalidad son de carácter multidimensional y requieren intervenciones políticas de muy diverso tipo, incluso sectoriales (véase el capítulo 6), en todo caso es necesario corregir los déficits de observancia de la reglamentación laboral. Casi el 7 por ciento del total de la población ocupada con un empleo informal (esto es, unos 140 millones de trabajadores) se encuentra en unidades de producción registradas («el sector formal») y, sin embargo, los empleados no se benefician de la protección laboral y social.

La observancia o conformidad (*compliance*) es el acto de dar cumplimiento a un instrumento legislativo, norma o disposición; el control de la aplicación (*enforcement*) es el proceso de vigilancia del cumplimiento de un instrumento legislativo, norma o disposición<sup>207</sup>. La observancia de la legislación puede lograrse a través de los procedimientos de control de la aplicación, pero también comprende las acciones voluntarias de empleadores y de trabajadores, sin la intervención directa de un inspector. Las normas sociales, los sistemas de responsabilidad social de las empresas, los programas de incentivos y, ante todo, la colaboración tripartita y la participación de los colectivos interesados, favorecen la observancia de la reglamentación laboral.

Las políticas, los sistemas y los programas diseñados para promover la legislación laboral y las normas de SST, así como las disposiciones de seguridad social en general, no surtirán efecto si no se vigila su aplicación efectiva mediante sistemas de control<sup>208</sup>. La creación de instituciones de inspección del trabajo es una antigua recomendación de la OIT, recogida ya en su Constitución. Varias normas de la OIT tratan específicamente de la inspección del trabajo, incluidos dos convenios de gobernanza: el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y su Protocolo de 1995, y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). Los instrumentos de la OIT relativos a las condiciones de trabajo también incluyen disposiciones sobre la inspección del trabajo<sup>209</sup>. El Convenio fundamental núm. 155 dispone que un sistema nacional debe

---

**Las políticas, los sistemas y los programas diseñados para promover la legislación laboral y las normas de SST, así como las disposiciones de seguridad social en general, no surtirán efecto si no se vigila su aplicación efectiva mediante sistemas de control.**

---

#### Recuadro 5.2. Modelo de la OIT de observancia estratégica a través de la inspección del trabajo

El modelo tradicional de control de la aplicación es de carácter reactivo (basado en la presentación de quejas) y punitivo. Además, no siempre resulta eficaz, en parte debido a la persistente falta de recursos, pero también porque el control de la aplicación por sí solo no logra necesariamente la observancia. Los empleadores sujetos a medidas de control de la aplicación pueden cumplir inicialmente las normas y luego volver a incumplirlas, o pueden incumplirlas persistentemente a pesar de los continuos controles. Además, la transformación del mundo del trabajo, en aspectos tales como la proliferación de cadenas mundiales de suministro, la difusión de modalidades atípicas de empleo y las nuevas tecnologías, hacen que el modelo tradicional de control de la aplicación —que se adaptaba mejor a las grandes empresas industriales— sea menos eficaz.

Los métodos estratégicos de observancia consisten en estrategias proactivas, específicas y adaptativas que se sustentan en diagnósticos basados en datos sobre los factores que influyen en la conformidad. Estos modelos se centran más eficazmente en las cuestiones prioritarias y en los empleadores, e implican a los gobiernos y demás partes interesadas. Combinan medidas disuasorias, incentivos, actividades de concienciación y orientaciones prácticas que facultan a los trabajadores para ejercer sus derechos y motivan a los empleadores para que cumplan con su deber.

En 2021, nueve países y territorios (Botswana, Colombia, Côte d'Ivoire, Eswatini, Indonesia, Madagascar, la República Unida de Tanzania, el territorio palestino ocupado y Zambia) colaboraron con la OIT en la aplicación de planes estratégicos de observancia en diversos sectores económicos. Como resultado, la observancia de la legislación laboral aumentó un 39 por ciento en los sectores seleccionados, mejorando las condiciones laborales de unos 108 000 trabajadores.

Fuente: OIT, 2017e.

contar con un «sistema de inspección apropiado y suficiente»<sup>210</sup> que prevea sanciones adecuadas<sup>211</sup>. Los Estados y los organismos reguladores deben asumir también importantes responsabilidades informativas para orientar a las empresas<sup>212</sup> y, con carácter general, incluir contenidos sobre SST en los programas de enseñanza y formación<sup>213</sup>.

Sin embargo, pese a la importancia de la inspección, los servicios de inspección no cuentan con suficientes recursos en ningún lugar del mundo, y los datos de muchos países indican que la dotación ha disminuido con el tiempo. En los Estados Unidos, por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2020 había 774 inspectores federales y 1 024 inspectores estatales de SST para controlar la observancia en 10,1 millones de lugares de trabajo, es decir, un inspector por cada 82 881 trabajadores, la proporción más baja desde la creación de la agencia federal<sup>214</sup>. En Rwanda, la inspección del trabajo es una competencia transferida a las administraciones de los distritos, que no cuentan con personal experto en SST. Tampoco se imparte formación estructurada sobre SST a los nuevos inspectores contratados<sup>215</sup>. Por consiguiente, existe una imperiosa necesidad de aumentar la dotación de personal y de recursos financieros destinados a la inspección del trabajo, incluidas las inversiones en herramientas digitales que puedan servir de apoyo a los servicios de inspección<sup>216</sup>, en los países de todos los niveles de ingresos.

La suficiencia de los recursos no es el único aspecto importante del control de la aplicación. También es fundamental estudiar *cómo se despliegan los recursos*, un aspecto que comprende la estrategia, el mandato y las competencias de control de la aplicación.

- ▶ *Estrategia de control de la aplicación: combinación de funciones formativas y punitivas*<sup>217</sup>. Cuando los servicios de inspección se limitan a controlar la aplicación, se pierden oportunidades de impartir formación en los lugares de trabajo sobre la mejor manera de adaptar las actividades para estar en conformidad con las normas. Cuando se limitan exclusivamente a impartir formación, no logran responder al comportamiento recalcitrante y cínico de los directivos que, de forma deliberada o imprudente, hacen caso omiso de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Según las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la OIT, «[l]a mejor manera de [lograr la observancia efectiva de la legislación] es combinar amplios esfuerzos de promoción del cumplimiento de la legislación, en particular el suministro de información y el asesoramiento técnico, con controles bien orientados, y el uso adecuado de sanciones y requerimientos disuasorios»<sup>218</sup>. Además, los nuevos modelos de inspección, como los métodos estratégicos de la OIT, han demostrado su eficacia para mejorar la observancia (véase el recuadro 5.2).
- ▶ *Mandato de control de la aplicación: se necesita una cobertura universal*. Algunos sistemas de inspección del trabajo tienen un alcance limitado, en tanto en cuanto excluyen a los trabajadores domésticos<sup>219</sup>, a los contratistas independientes o, en el caso de los Estados Unidos, a las pequeñas explotaciones agropecuarias<sup>220</sup>. Se necesita una jurisdicción más abarcadora para no descuidar a los trabajadores no empleados, que suelen ser los más vulnerables. De conformidad con las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la OIT, «[e]l mandato de la inspección del trabajo debería aplicarse por igual a todos los trabajadores, lugares de trabajo y sectores, ya sean privados o públicos, en zonas rurales y urbanas, en la economía formal e informal, respecto de los cuales los inspectores del trabajo están encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión»<sup>221</sup>.
- ▶ *Competencias de control de la aplicación: las facultades amplias son más eficaces*. El alcance de las competencias de los inspectores varía mucho de un país a otro. En Australia, el Brasil, China, Italia y el Japón, por ejemplo, los inspectores tienen conferidas amplias facultades de recopilación de pruebas y de control de la aplicación, incluso para prohibir actividades y ordenar mejoras o, si procede, el cierre de instalaciones<sup>222</sup>. En cambio, los inspectores de los lugares de trabajo de la industria en general (a diferencia de la minería) en los Estados Unidos tienen competencias más limitadas; deben solicitar órdenes judiciales para clausurar actividades, aunque pueden recopilar pruebas y recomendar sanciones y mejoras necesarias<sup>223</sup>. Es fundamental otorgarles extensas facultades de control para abordar más eficazmente los riesgos relativos a la seguridad y la salud en el trabajo o las infracciones laborales.

Además de estas recomendaciones generales, también se requieren *actividades adaptadas a grupos específicos, como los trabajadores migrantes*. Con respecto a los migrantes que forman parte de programas de migración laboral temporal, es necesario establecer «cortafuegos» claramente definidos entre los servicios encargados del control del

cumplimiento de las normas laborales y los organismos de inmigración. La situación resulta aún más preocupante cuando las inspecciones de trabajo se utilizan como medio para hacer cumplir la legislación sobre inmigración. En el Estudio general relativo a los convenios y recomendaciones sobre la inspección del trabajo (2006), la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT recordó:

*[E]l cometido principal de los inspectores del trabajo es velar por la protección de los trabajadores y no por la aplicación de las leyes sobre la inmigración. La Comisión ha podido comprobar en algunos casos un volumen particularmente importante de actividades de inspección tendentes a controlar la regularidad de condición jurídica a la luz del derecho a la inmigración. Como los recursos humanos y los medios de los servicios de inspección no son extensibles a voluntad, el volumen de las actividades de inspección dedicadas a las condiciones de trabajo se reduce al parecer correlativamente<sup>224</sup>.*

Además, los inspectores de trabajo deben recibir formación sobre cuestiones específicas de los trabajadores migrantes, como la contratación equitativa, y deben realizar inspecciones también en lugares de difícil acceso, como explotaciones agropecuarias y zonas francas industriales.

## La contratación pública como herramienta eficaz para estimular la observancia

Otra herramienta útil para estimular la observancia de las disposiciones legales sobre las condiciones de trabajo, en beneficio de los trabajadores clave, es la contratación pública. El Convenio (núm. 94) y la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 tienen por objeto evitar que los costos laborales sean un elemento de competencia entre licitadores para la adjudicación de contratos públicos, de manera que estos no ejerzan una presión a la baja sobre las condiciones de trabajo<sup>225</sup>. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública ofrece un ejemplo de medida de contratación pública en apoyo de la observancia de unas condiciones de trabajo decentes. Este instrumento define un marco para integrar requisitos en materia de derechos laborales en los contratos públicos adjudicados mediante licitación por las autoridades de los Estados miembros de la UE, imponiendo a estos últimos la obligación de adoptar medidas para velar por el cumplimiento de esos requisitos, también con respecto a los subcontratistas<sup>226</sup>.

# Notas

- 1 OIT, 2019b.
- 2 Deakin y Wilkinson, 2005.
- 3 Véase Casale, ed., 2011; OIT y Red Europea de Derecho del Trabajo, 2013; OIT, 2016c.
- 4 Hayter, 2015.
- 5 OIT, 2022g.
- 6 Véase también el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164).
- 7 Véase también la Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 171).
- 8 Véase también la Recomendación sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 197).
- 9 Véase también la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206).
- 10 Un recurso fundamental que aporta orientaciones detalladas a este respecto es OIT, 2021a. Los estudios generales sobre la seguridad y salud en el trabajo más recientes (2009 y 2017) constituyen también importantes fuentes de información.
- 11 Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), art. 4, 1), y Convenio núm. 187, art. 1), a).
- 12 Convenio núm. 155, art. 4, 2).
- 13 Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), art. 3, 3).
- 14 Convenio núm. 155, art. 5.
- 15 Convenio núm. 155, art. 5. Véase también el Convenio núm. 187, art. 3.
- 16 Convenio núm. 155, art. 6.
- 17 Convenio núm. 155, arts. 4, 6 y 7; OIT, 2017d: párr. 92.
- 18 Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), art. 2.
- 19 Convenio núm. 187, art. 1, b).
- 20 Convenio núm. 187, art. 4, 1).
- 21 Convenio núm. 187, art. 4, 2); OIT, 2017d, párr. 123.
- 22 Véase también el Convenio núm. 155, art. 10.
- 23 Véase, en particular, el Convenio núm. 161, arts. 3 y 5.
- 24 Véase también el Convenio núm. 155, art. 11, e).
- 25 Convenio núm. 187, art. 4, 3); OIT, 2017d, párr. 124. Véase también la Recomendación núm. 197, párrs. 2-5.
- 26 Recomendación núm. 197, párrs. 3 y 4.
- 27 OIT, 2017d, párr. 124.
- 28 Convenio núm. 155, art. 15. Véase también la Recomendación núm. 164, párr. 7; OIT, 2017d, párr. 139.
- 29 Convenio núm. 187, art. 1, c). Los programas deben elaborarse sobre la base de un perfil nacional, en el que se establezcan los elementos fundamentales de un marco nacional de SST (Recomendación núm. 197, párrs. 13-14).
- 30 Convenio núm. 187, art. 5, 1).
- 31 Convenio núm. 187, art. 5, 2), a) y b).
- 32 Convenio núm. 187, art. 5, 2), c) y d); Recomendación núm. 197, párr. 8.
- 33 Por ejemplo, de cinco años de duración: OIT, 2017d, párr. 147.
- 34 Japón, [Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo \(Ley núm. 57\)](#), de 8 de junio de 1972, en su versión enmendada, cap. II.
- 35 En Rwanda, además de un plan general de SST, existe una Estrategia Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 2019-2024, formulada por el Ministerio de la Función Pública y del Trabajo. En los planes de China y de la República de Corea también se establece un plazo de cinco años.
- 36 República de Corea, [Ley de Designación del Trabajo Esencial y de Protección y Apoyo a los Trabajadores Esenciales](#), de 18 de mayo de 2021. El artículo 2 dispone que «trabajo esencial» significa el trabajo necesario para proteger la vida y el cuerpo de las personas o para mantener las funciones sociales incluso en caso de catástrofe».
- 37 República de Corea, Ley núm. 18182, arts. 6-8. También pueden constituirse comités regionales.
- 38 República de Corea, Ley núm. 18182, art. 11.
- 39 Convenio núm. 155, art. 1, 1). Véase también OIT, 2021a, cap. 2.
- 40 Convenio núm. 155, art. 1, 2).
- 41 Convenio núm. 155, art. 1, 3); OIT, 2017d: párr. 131; OIT, 2009, párr. 46.
- 42 OIT, 2009, párrs. 17-26 y 46.
- 43 Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), art. 2, 2).
- 44 Convenio núm. 190, art. 2, 1).
- 45 Convenio núm. 190, art. 3.
- 46 Convenio núm. 190, art. 9.
- 47 Convenio núm. 155, art. 16, 1).
- 48 Johnstone, 2019. En Nueva Zelanda se utiliza una terminología similar. Compárese también con la legislación de Singapur, donde las obligaciones de los empleadores se han complementado con obligaciones paralelas impuestas a un «ocupante» (*occupier*), definido en un sentido muy amplio. El término «empleado» (*employee*) es asimismo muy genérico, pues engloba también a los voluntarios, a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y a los pasantes (véase Singapur, [Ley de Seguridad y Salud en el Lugar de Trabajo](#), de 1.º de marzo de 2006, partes 4 y 11). Por ocupante se entiende «la persona que dirige, gestiona o controla esos locales», cualquiera que sea su propiedad.
- 49 Italia, Texto Refundido de la Ley de Protección de la Salud y la Seguridad en el Lugar de Trabajo (Decreto Legislativo núm. 81), de 9 de abril de 2008, art. 2.
- 50 Italia, Decreto Legislativo núm. 81, art. 2: «el sujeto que mantiene la relación laboral con el trabajador o, en todo caso, la persona que, según el tipo y estructura de la organización en la que desarrolla su actividad el trabajador, tiene la responsabilidad de la propia organización o de la unidad productiva, en tanto en cuanto ejerce poderes de decisión y de gasto».
- 51 China, [Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo](#), de 29 de junio de 2002, art. 2 (从事生产经营活动的单位).
- 52 Véase la [interpretación de la ley por la Asamblea Popular Nacional](#).
- 53 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 28 y 61.
- 54 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 4.
- 55 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 49.
- 56 En realidad, la legislación laboral de China se basa en las «relaciones laborales», que presentan algunas diferencias significativas con respecto a las «relaciones de trabajo» de otros países. Véase Cooney *et al.*, de próxima publicación.
- 57 República de Corea, [Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo \(núm. 14788\)](#), de 18 de abril de 2017, cap. V.
- 58 Esta aplicabilidad se determina mediante Decreto Presidencial.
- 59 Japón, Ley núm. 57, art. 2, ii).
- 60 Japón, Ley núm. 57, arts. 15, 29-32.
- 61 Consejo Europeo, [Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover](#)

- [la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo](#) (Directiva marco sobre SST); Consejo Europeo, [Directiva 89/656/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual](#).
- 62 Reino Unido, High Court of Justice, [R \(on the application of the IWGB\) v. Secretary of State for Work and Pensions and others](#), Case No. CO/1887/2020, 13 de noviembre de 2020.
- 63 Convenio núm. 187, arts. 1), d) y 5, 2), a); OIT, 2017d, párrs. 23, 34 y 312.
- 64 Convenio núm. 187, art. 1), d); OIT, 2017d, párrs. 312-352.
- 65 Convenio núm. 187, art. 3.
- 66 Véase el Convenio núm. 187, art. 3, 3); OIT, 2014.
- 67 Véase, por ejemplo, la Directiva 89/391/CEE del Consejo Europeo, art. 6. Véase también Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, s. f. b).
- 68 Véase OIT, 2021a, 128.
- 69 Japón, Ley núm. 57, art. 13.
- 70 Japón, Ley núm. 57, arts. 18 y 19.
- 71 La legislación japonesa prevé la existencia de comités separados y conjuntos de salud y seguridad.
- 72 Japón, Ley núm. 57, arts. 66-1 a 66-9.
- 73 Véase también la Recomendación núm. 164, párrs. 10, 14 y 15; OIT, 2009, párrs. 169-204.
- 74 Convenio núm. 155, art. 16, 1) y 2).
- 75 Convenio núm. 155, art. 16, 3). Los EPP han de utilizarse como último recurso o para reforzar las medidas vigentes (véase OIT, 2009: párr. 170).
- 76 Convenio núm. 155, art. 21; Recomendación núm. 164, párr. 10, e).
- 77 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 21; China, [Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales](#), de 1.º de mayo de 2002, arts. 20 y 34.
- 78 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 22; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, art. 26.
- 79 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, art. 23; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, art. 21.
- 80 Convenio núm. 155, arts. 19, a) y b), y 20; Recomendación núm. 164, párr. 16.
- 81 Convenio núm. 155, art. 19, c) y d); Recomendación núm. 164, párr. 14.
- 82 Convenio núm. 155, art. 13. Véase también Convenio núm. 155, arts. 5, e), y 19, f).
- 83 Recomendación núm. 164, párr. 17.
- 84 Por ejemplo, Convenio núm. 155, arts. 4, 8 y 15; Convenio núm. 187, arts. 2, 3, 3), 4 y 5; Recomendación núm. 197, párr. 10.
- 85 Cuando proceda. Convenio núm. 187, art. 4, 3), a).
- 86 OIT, 2022b.
- 87 Recomendación núm. 197, párrs. 2, b), y 9.
- 88 Convenio núm. 155, art. 19, e).
- 89 Convenio núm. 155, art. 20.
- 90 «[C]uando resulte apropiado y necesario [...] conforme a la práctica nacional».
- 91 Recomendación núm. 164, párr. 12, 1). Véase también Recomendación núm. 197, párr. 5, f).
- 92 Recomendación núm. 164, párr. 12, 2).
- 93 OIT, 2009, párr. 205; OIT, 2017d, párr. 195.
- 94 OIT, 2009, párr. 205. En efecto, como ya se ha señalado, esta perspectiva fue una de las principales motivaciones de las reformas Robens en que se inspiran los modernos marcos de SST.
- 95 Véase, por ejemplo, Weil, 1991; Walters, 2006; Gunningham, 2008. Véase también Harter *et al.*, 2020.
- 96 Sobre la necesidad de una vigilancia del entorno de trabajo no sujeta al control del empleador, véase Estlund, 2010.
- 97 Walters, 2006, 94-95.
- 98 Véase, por ejemplo, Reino Unido, [Reglamentación sobre Representantes y Comités Encargados de la Seguridad \(núm. 500\)](#), de 1.º de octubre de 1978; Reino Unido, [Reglamentación sobre Seguridad y Salud \(Consulta con los Trabajadores\)](#), (núm. 1513) de 1.º de octubre de 1996; Consejo Europeo, Directiva marco sobre SST, arts. 10 y 11; Australia, [Ley de Salud y Seguridad del Trabajo \(núm. 137\)](#), de 29 de noviembre de 2011, parte 5; Brasil, [Consolidación de la Ley del Trabajo \(CLT\) núm. 5 452](#), de 1.º de mayo de 1943, arts. 163-165; Brasil, [Norma Reguladora NRS – Comisión Interna de Prevención de Accidentes \(CIPA\)](#), de 14 de julio de 2011.
- 99 Véase, por ejemplo, República de Corea, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, art. 24; Rwanda, [Orden Ministerial núm. 01/ Mifotra/15 por la que se determinan las modalidades de establecimiento y funcionamiento de los comités de seguridad y salud en el trabajo](#), de 15 de enero de 2015.
- 100 Véase, por ejemplo, Brasil, [Constitución de la República Federativa](#), art. 11; y Brasil, CLT, art. 510-A y siguientes.
- 101 Véase, por ejemplo, Australia, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, parte 5, división 7; Reino Unido, Reglamentación sobre Representantes y Comités Encargados de la Seguridad, 1977.
- 102 Brasil, [Ley núm. 8 213](#), de 24 de julio de 1991.
- 103 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 7 y 60; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, arts. 4 y 40.
- 104 China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 25 y 26.
- 105 China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, art. 26.
- 106 Japón, Ley núm. 57, cap. 3.
- 107 Japón, Ley núm. 57, arts. 17-19.
- 108 Véase OIT, 2017d, párr. 201.
- 109 Véase, por ejemplo, el protocolo para la prevención y la seguridad de los trabajadores de los servicios de salud y de bienestar social en relación con la emergencia sanitaria de la COVID19, firmado el 24 de marzo de 2020, y el protocolo común para el transporte y la logística, suscrito el 20 de marzo de 2020. Véase también Benincasa y Tiraboschi, 2020.
- 110 Entrevistas realizadas por el autor del estudio de país.
- 111 NHS Employers, s. f.
- 112 China, Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social. s. f. Sin embargo, según algunos informes, varios sindicatos locales de China parecían negar que la COVID19 fuera un problema de seguridad en el trabajo y no quisieron participar.
- 113 Australia, Fair Work Commission, [Construction, Forestry, Maritime, Mining and Energy Union, Mr Matthew Howard v Mt Arthur Coal Pty Ltd](#), Case No. C2021/7023, 3 de diciembre de 2021.
- 114 Véase OIT, 2015b.
- 115 Véase OIT, 2015b.
- 116 Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), art. 4.
- 117 Convenio núm. 175, art. 5.
- 118 Convenio núm. 175, arts. 6-7.
- 119 Convenio núm. 175, art. 8.
- 120 El CBR-LRI proporciona información sobre la legislación laboral de 117 países. Los mapas se elaboran a partir de las puntuaciones correspondientes al año 2020, que son los datos más recientes disponibles en el CBR-LRI. El CBR-LRI cuantifica las normas jurídicas según una metodología de codificación lexicométrica que trata de «medir las variaciones transnacionales e intertemporales en el contenido de las normas jurídicas». El término «leximétrico» se

- refiere al proceso de traducción de materiales jurídicos a una forma adecuada para el análisis estadístico. Véase más información sobre el CBR-LRI en Adams *et al.*, 2017.
- 121 Comisión Europea, 2022.
- 122 Véase más información en OIT, 2016c, y en Visser, 2002.
- 123 Los empleados también pueden solicitar cambios de horario y de lugar de trabajo.
- 124 OIT, 2016c.
- 125 Quinlan, 2015.
- 126 Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), art. 2, 3).
- 127 Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166), párr. 3.
- 128 OIT, 2016c.
- 129 La puntuación se normaliza de 0 a 1, de manera que los valores más altos indican una duración permitida más corta. El valor 1 significa que el límite máximo es inferior a 1 año y el valor 0 significa que el límite es igual o superior a diez años, o que no se establece ningún límite legal.
- 130 Adams *et al.*, 2017.
- 131 OIT, 2022f.
- 132 OIT, 2022f.
- 133 Véase OIT, 2017a.
- 134 Véase Kouba y Baruah, 2019; OIT, 2017a.
- 135 Véase Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos, [Temporary Changes to Requirements affecting H-2A Non-immigrants due to the COVID-19 National Emergency: Partial Extension of Certain Flexibilities](#), Federal Register 85 (162): 51304-51312.
- 136 OIT, 2022f.
- 137 M. Visser, 2023.
- 138 OIT, 2016c.
- 139 Weil, 2014; Prassl, 2016.
- 140 Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), art. 3.
- 141 Convenio núm. 181, arts. 4 y 5.
- 142 Eurofound, s. f.
- 143 Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), párr. 6.
- 144 OIT, 2016c.
- 145 OIT, 2016c.
- 146 Weil, 2014; Prassl, 2016.
- 147 Convenio núm. 181, art. 12.
- 148 OIT, 2016c.
- 149 Davidov, 2016.
- 150 OIT, 2018f.
- 151 Viscelli, 2022; Heyes y Hastings, 2017.
- 152 OIT, 2021r.
- 153 OIT, 2016c.
- 154 La negociación colectiva se define como un proceso de negociación voluntaria entre uno o más empleadores (o sus organizaciones) y una o varias organizaciones de trabajadores.
- 155 OIT, 2022g, 35.
- 156 OIT, 2021g.
- 157 OIT, 2016e.
- 158 OIT, 2022g.
- 159 Véase más información sobre el cálculo de la cobertura de la negociación colectiva y demás indicadores de la OIT sobre relaciones laborales en OIT, s. f. b).
- 160 OIT, 2022g.
- 161 Garnero, 2021.
- 162 Hayter y Visser, 2018; Visser, 2013.
- 163 Bassier, 2021.
- 164 OIT, 2018a, 96 y 100.
- 165 Pilinger, Schmidt y Wintour, 2016.
- 166 Nueva Zelanda, Ministry of Health. s. f.
- 167 En la muestra analizada (véase más información en el anexo), Egipto, Maldivas y Zambia no tenían un salario mínimo oficial en el momento de la encuesta y, por lo tanto, no se incluyen en las estadísticas mostradas.
- 168 Análisis basado en la metodología utilizada en OIT, 2021g.
- 169 OIT, 2021g.
- 170 Marruecos, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts. s. f.
- 171 Marruecos, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts. s. f.
- 172 En su parte V, la Recomendación núm. 204 de la OIT estipula lo siguiente: «Mediante la transición a la economía formal, los Miembros deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo que tenga en cuenta las necesidades de los trabajadores y tome en consideración los factores pertinentes, incluyendo, entre otros aspectos, el costo de la vida y el nivel general de los salarios en sus países».
- 173 Souza y Baltar, 1979; Maloney y Nuñez Mendez, 2003; Boeri, Garibaldi y Ribeiro, 2010.
- 174 Lee y McCann, 2011.
- 175 Derenoncourt *et al.*, 2021.
- 176 OIT, 2020i.
- 177 OIT y AISS, 2022.
- 178 OIT y AISS, 2022.
- 179 OIT, 2021r.
- 180 OIT y OCDE, 2020.
- 181 OIT, 2021r.
- 182 La licencia remunerada por enfermedad suele ser de duración limitada y corre a cargo del empleador. Las prestaciones por enfermedad garantizan un subsidio cuando se dejan de percibir los ingresos de la licencia por enfermedad.
- 183 OIT, 2020o.
- 184 Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), párr. 17.
- 185 OIT, 2021o.
- 186 OIT, 2020m.
- 187 Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), art. 26, 3).
- 188 Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134), párr. 10.
- 189 OIT, 2020m.
- 190 Véase también OIT, 2021m.
- 191 Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), art. 2.
- 192 Convenio núm. 142, art. 3, párrs. 2 y 3.
- 193 Convenio núm. 142, art. 1, párrs. 2, 4 y 5.
- 194 OIT, 1991.
- 195 Véase la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), párr. 2.
- 196 Recomendación núm. 195, párr. 11, 1).
- 197 Véase la Recomendación núm. 195, párr. 11, 3).
- 198 OIT, 2017b; OIT, 2019i.
- 199 Eichhorst *et al.*, 2015.
- 200 OIT, 2022c.
- 201 OIT, 2022c.

- 202 OIT, 2017b.
- 203 Marock, 2017; OIT, 2019i.
- 204 Gobierno Nacional de Sudáfrica, s. f.
- 205 Transport Education Training Authority, 2021.
- 206 OIT, 2018a.
- 207 Cambridge University Press, s. f. *a*); Cambridge University Press, s. f. *b*).
- 208 Véase, por ejemplo, Dickens, ed., 2012; Gunningham y Johnstone, 1999; Weil, 2008.
- 209 OIT, 2006.
- 210 Convenio núm. 155, art. 9, 1).
- 211 Convenio núm. 155, art. 9, 2).
- 212 Convenio núm. 155, art. 10; Recomendación núm. 164, párr. 4, *d*).
- 213 Convenio núm. 155, art. 14.
- 214 Speiler, de próxima publicación.
- 215 Cooney *et al.*, de próxima publicación.
- 216 Véase OIT, s. f. *g*).
- 217 Pires, 2008; Etienne, 2015; Tombs y Whyte, 2013.
- 218 OIT, 2022d.
- 219 Véase, por ejemplo, Blackett y Koné-Silué, 2019.
- 220 Speiler, de próxima publicación.
- 221 OIT, 2022d.
- 222 Australia, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (núm. 137), partes 9 y 10. Véase Brasil, [Norma Reguladora NR3 - Embargo y Prohibición](#), de 19 de enero de 2011; China, Ley de la República Popular China sobre la Seguridad en el Trabajo, arts. 65 y 70; China, Ley de la República Popular China sobre la Prevención y el Control de Enfermedades Profesionales, arts. 63, 64 y 77. En China, las competencias de los inspectores y las sanciones se reforzaron en 2021. Japón, Ley núm. 57, cap. X.
- 223 Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, [Ley OSH](#), de 29 de diciembre de 1970, art. 13, *a*), 29 USC, párr. 662, *a*). En los Estados Unidos, cuando no existe una norma específica, los inspectores de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional pueden recurrir a la vía judicial para exigir el cumplimiento de las obligaciones generales de los empleadores, lo que parece otorgar al servicio de inspección amplias facultades de control de la aplicación. Sin embargo, en la práctica, es oneroso probar este tipo de infracciones, porque las decisiones judiciales exigen ahora que la administración aporte pruebas periciales sobre los riesgos y su mitigación.
- 224 OIT, 2006.
- 225 OIT, 2008b.
- 226 OIT, 2021f.





# 6

## Inversiones sectoriales en apoyo de trabajadores y empresas clave

# Principales observaciones



Crédito: © Ground Picture



Las inversiones en infraestructuras físicas y sociales de sectores clave resultan rentables porque crean millones de puestos de trabajo. La falta de esas inversiones entraña costos aún más elevados cuando hay que reparar los daños sociales y económicos causados.



En los sectores de la salud y la prestación de cuidados, las inversiones deben subsanar las deficiencias en el acceso a una atención sanitaria adecuada y en el gasto de salud, así como la escasez de mano de obra.



La volatilidad de los ingresos de los trabajadores agropecuarios puede contrarrestarse con precios mínimos garantizados y sistemas de seguros.



Las microempresas y las pequeñas empresas pueden ser más resilientes y productivas si reciben apoyo para su transición al sector formal y si mejora su acceso al crédito.

Los agricultores, los trabajadores de la salud, los conductores de camiones y la gente de mar, como muchos otros trabajadores clave que velan por el suministro continuado de bienes y servicios esenciales en tiempos de crisis, no pueden desempeñar eficazmente su labor si la infraestructura física y social de los sectores en que trabajan es deficiente o inadecuada. Las inversiones en infraestructuras físicas y sociales de sectores clave son una condición necesaria para mejorar las condiciones de trabajo, en tanto en cuanto las organizaciones, ya sean públicas o privadas, tendrán dificultades para funcionar sin un entorno propicio. Ahora bien, la mejora de las condiciones de trabajo no es el resultado automático de la inversión en infraestructuras, sino que esta inversión ha de ir acompañada de un fortalecimiento de las instituciones del trabajo, conforme al modelo ilustrado en el gráfico 6.1. Estas condiciones propicias, de manera conjunta, sientan las bases para mejorar la productividad, el desempeño de las organizaciones y las condiciones de trabajo, así como para crear economías y sociedades resilientes con capacidad de resistencia, adaptación y transformación frente a la adversidad.

Además de las inversiones necesarias en sectores clave, incluidas las políticas de apoyo a empresas clave, se requiere un enfoque más proactivo en la gestión de catástrofes. La pandemia de COVID-19 demostró cuán beneficiosos son los amplios procesos participativos de consulta y diálogo social en la formulación de soluciones pragmáticas para gestionar los efectos de una crisis<sup>1</sup> (por ejemplo, los acuerdos tripartitos negociados en Kenya, para mitigar las secuelas de la pandemia<sup>2</sup>, además de numerosos acuerdos bipartitos<sup>3</sup>).

Si bien la resiliencia social y económica requiere inversiones en todos los sectores clave, este capítulo se centra en los sistemas de salud y alimentarios, que fueron los grandes pilares de la respuesta a la pandemia y resultan fundamentales en cualquier crisis. Las pandemias pasadas y la que sufrimos en la actualidad ponen de relieve la importancia de los servicios de salud y la necesidad de encontrar soluciones colectivas que garanticen el acceso universal a una asistencia asequible y de calidad. Buena parte del trabajo clave se realiza en el sector de la agricultura y la ganadería, que sigue siendo la principal fuente de empleo y sustento en muchos países de ingresos bajos. Sin embargo, en 2021, casi 200 millones de personas de 53 países sufrieron inseguridad alimentaria aguda<sup>4</sup>. La vulnerabilidad de las cadenas de suministro de alimentos provocada por la pandemia COVID-19 empeoró en 2022 como consecuencia de la guerra en Ucrania y de la inestabilidad meteorológica. Ante las graves amenazas que se ciernen sobre el medio ambiente, se necesitan inversiones específicas para garantizar la seguridad alimentaria.

El sector privado suministra la mayoría de los bienes y servicios clave. Sin embargo, en gran parte del mundo en desarrollo las empresas funcionan de manera informal, sin la infraestructura y los recursos necesarios para crecer y prosperar. Las empresas necesitan inversiones para abrirse camino, pero también un entorno propicio que les ofrezca oportunidades y apoye su crecimiento. Como muchos trabajadores clave trabajan para empresas privadas o son trabajadores por cuenta propia o empleadores del sector privado, las inversiones en empresas sostenibles permiten mejorar las condiciones de trabajo.

► **Gráfico 6.1. Potenciar la resiliencia mediante inversiones sectoriales e instituciones del trabajo fortalecidas**



La vulnerabilidad a perturbaciones como la pandemia de COVID-19 depende de las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales. Por lo tanto, identificar las posibles deficiencias y los aspectos mejorables es un paso necesario para aumentar la resiliencia. En este capítulo se esbozan, en primer lugar, las principales deficiencias de los sistemas de salud y alimentarios y de las empresas clave. En segundo lugar, se analizan las políticas e inversiones necesarias para poder disfrutar de una atención de la salud y una seguridad alimentaria asequibles y accesibles, y las políticas que ayudan a crear un entorno propicio para la sostenibilidad de las empresas. Se demuestra que la rentabilidad compensa con creces los costos de las inversiones y que estas son indispensables no solo para los trabajadores y las empresas, sino también para crear sociedades resilientes.

## 6.1. Invertir en sistemas resilientes de salud y cuidados de larga duración

*Lo que [...] no necesito para nada es que la gente aplauda ... [Lo que estaría bien es trabajar en] un NHS [servicio nacional de salud] bien financiado y dotado de personal al que el gobierno escuchara. Estaría bien que se remunerara adecuadamente al personal mal pagado que mantiene el servicio, que se apreciara el valor de los inmigrantes para el NHS y que hubiera un servicio de salud integrado con un servicio de asistencia social que funcionara.*

*Médico del servicio nacional de salud, Reino Unido<sup>5</sup>*

Con el fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores clave de la salud, es preciso inyectar recursos en los sistemas de salud, realizando inversiones que permitan una dotación de personal adecuada para garantizar servicios de calidad y una protección social de la salud con cobertura universal, de conformidad con las normas de la OIT<sup>6</sup>, además de financiar las infraestructuras físicas. Esas inversiones, junto con el fortalecimiento de las instituciones del trabajo, son una condición *sine qua non* para mejorar la calidad del empleo de los trabajadores clave de la salud, proporcionándoles un trabajo decente.

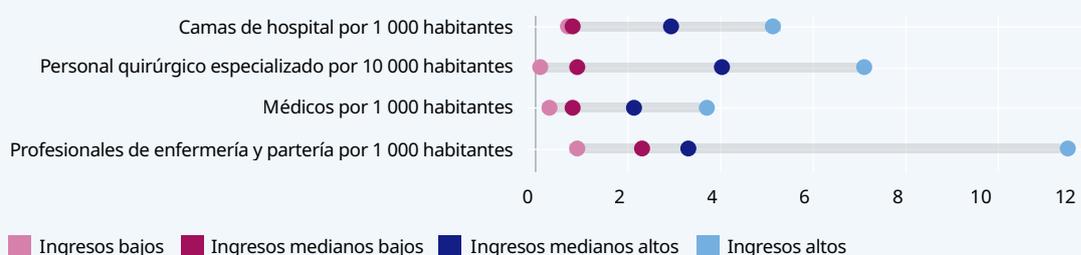
La pandemia de COVID-19 y epidemias como el brote de ébola de 2014-2016 han puesto de relieve la necesidad de contar con sistemas de salud más resilientes, incluida la prestación de cuidados de larga duración<sup>7</sup>. En muchos países de ingresos bajos y medianos, las enfermedades infecciosas y las crisis sanitarias se exacerban por la falta de recursos y de personal en los sistemas de salud<sup>8</sup>. Para mejorar el acceso a la asistencia médica sin que ello constituya una carga excesiva, se requiere un compromiso de protección social de la salud para todas las personas, acompañado de inversiones a largo plazo en infraestructuras, personal de salud y condiciones de trabajo decentes, hasta un punto que garantice la preparación nacional y unas capacidades sostenibles<sup>9</sup>. Las capacidades sostenibles incluyen la formación, la gestión de la información sanitaria y los requisitos logísticos esenciales para que los sistemas de salud estén en condiciones de prestar los servicios esenciales rutinarios y de atender las emergencias<sup>10</sup>. La inversión debe tratar de suplir las deficiencias de los sistemas de salud en todos los entornos de prestación de asistencia: hospitales, clínicas y demás centros asistenciales públicos y privados, así como los servicios prestados en la comunidad y a domicilio<sup>11</sup>. El sector abarca un amplio conjunto de ocupaciones, desde médicos, profesionales de la enfermería y trabajadores de los cuidados personales hasta celadores y limpiadores, pasando por el personal de apoyo administrativo.

## Deficiencias en el acceso a una atención médica adecuada y en el gasto de salud

En el mundo, el acceso a la asistencia de la salud dista mucho de ser universal. Los países de ingresos bajos y medianos son los que registran las tasas más bajas de cobertura, de modo que amplios segmentos de la población carecen de acceso a unos servicios de salud de calidad (véase el gráfico 6.2)<sup>12</sup>. También hay diferencias significativas dentro de un mismo país, siendo las zonas rurales las más discriminadas en muchas partes del mundo<sup>13</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, la prolongada escasez de personal de salud y de suministros sanitarios, como medicamentos, respiradores y, posteriormente, vacunas, mermó la capacidad de los países para responder eficazmente a las necesidades de sus habitantes.

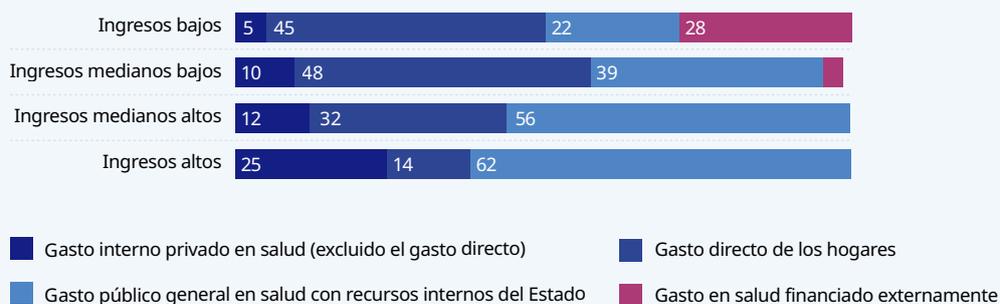
La estructura de los sistemas nacionales de salud varía mucho según los países, lo que se refleja en la composición del gasto sanitario. Como se muestra en el gráfico 6.3, la proporción del gasto público destinado a los servicios de salud es más elevada cuanto mayores son los ingresos de los países. Así, el gasto público sanitario representa el 22 por ciento en los países de ingresos bajos, el 39 por ciento en los de ingresos medianos bajos, al 56 por ciento en los de ingresos medianos altos, y el 62 por ciento en los países de ingresos altos. La financiación pública está claramente correlacionada con una decreciente proporción de gastos directos personales en la atención de la salud<sup>14</sup>. En los países donde no abundan los servicios asequibles de salud y protección social, el predominio del sector privado en la prestación de servicios sanitarios se traduce en grandes desembolsos personales. En la India, el gasto directo de los hogares en salud es uno de los más elevados del mundo y representó hasta el 55 por ciento del gasto sanitario total en 2019<sup>15</sup>. Varios programas federales y estatales de asistencia y seguridad social han tratado de aliviar esta carga, pero sus resultados son poco perceptibles a gran escala debido al déficit de cobertura<sup>16</sup>. Otros países con proporciones muy altas de gasto directo en salud son Armenia (el 85 por ciento), Bangladesh (el 73 por ciento) y Nigeria (el 71 por ciento)<sup>17</sup>.

► **Gráfico 6.2. Selección de indicadores del personal y las infraestructuras de salud, por grupo de países según su nivel de ingresos**



Fuente: OMS, Observatorio Mundial de la Salud, año más reciente disponible.

► **Gráfico 6.3. Composición del gasto de salud, por grupo de países según su nivel de ingresos**



Fuente: OMS, base de datos sobre el gasto mundial en salud.

Para que un sistema de protección social de la salud sea eficaz, deben subsanarse los déficits de cobertura y de protección financiera<sup>18</sup>. Existe cierto grado de correlación entre la proporción de gasto público sanitario y la disponibilidad de servicios de salud asequibles, pero un mayor gasto público en salud no es garantía de acceso universal a esos servicios. La asistencia universal asequible o gratuita solo se logra cuando la cobertura de la protección social de la salud está reconocida en la legislación y cuando existen prestaciones tangibles que se financian con inversiones sanitarias<sup>19</sup>. Los déficits de acceso a una atención de calidad por falta de recursos económicos pueden provocar problemas de salud y situaciones de indigencia. La cobertura sanitaria universal y otras políticas de protección social, como la licencia remunerada por enfermedad y el seguro de invalidez, son un escudo importante contra esos riesgos. Cada año, unos 100 millones de personas acaban viviendo por debajo del umbral de pobreza cuando se ven obligadas a hacer frente a los costos de la atención médica<sup>20</sup>, y muchas no acuden a los servicios de salud por falta de recursos<sup>21</sup>. Según un informe internacional, en 2017 unos 996 millones de personas destinaron más del 10 por ciento del total de los ingresos domésticos anuales o del presupuesto doméstico anual de consumo a la atención sanitaria, con gastos directos en los países de ingresos medianos<sup>22</sup>.

## Escasez de trabajadores y limitaciones de capacidad en los servicios de salud y la prestación de cuidados de larga duración

La inversión insuficiente en servicios de salud merma la capacidad de los países para retener a trabajadores de la salud formados y calificados. Según la OMS, existe un importante déficit de personal en servicios de salud, déficit que suele verse agravado por la fuga de cerebros. La creciente demanda de trabajadores de la salud en los países de ingresos altos, fundamentalmente por efecto del envejecimiento demográfico, significa que muchos trabajadores del sector procedentes de países de ingresos bajos y medianos migrarán hacia empleos mejor remunerados, lo que tal vez aumentará los déficits de personal en los países de origen y, por lo tanto, empeorará la calidad del servicio y las condiciones laborales de quienes se queden<sup>23</sup>. En 2014, aproximadamente el 84 por ciento de la población en los países de ingresos bajos, y el 55 por ciento en los países de ingresos medianos bajos, no tenían acceso a servicios de salud como consecuencia de la escasez de personal<sup>24</sup>.

Se estima que el sector de la salud tendrá un déficit de 18 millones de trabajadores en 2030, sobre todo en las ocupaciones de enfermería y partería<sup>25</sup>. Dentro de la OCDE, los países con sistemas de salud precarios son los que registran las mayores pérdidas relativas de personal<sup>26</sup>. La fuga de cerebros, que es un problema acuciante en África Oriental y el Caribe, provoca una importante escasez de personal de salud<sup>27</sup>. En Europa Oriental se han puesto en marcha políticas dirigidas a aumentar los salarios y a mejorar las condiciones laborales para frenar la salida de trabajadores que, de no ser así, migrarían a Europa Occidental en busca de mejores oportunidades de empleo<sup>28</sup>.

En África, la insuficiencia de recursos en los servicios de salud se debe a la escasa inversión pública en el sistema. Esta situación coarta la capacidad de los trabajadores para desempeñar sus funciones<sup>29</sup>. Muchos gobiernos africanos no pueden cumplir la Declaración de Abuja de 2000<sup>30</sup>, en virtud de la cual los Jefes de Estado de los países de la Unión Africana se comprometieron a destinar por lo menos el 15 por ciento de su presupuesto anual a mejorar el sector de la salud. Lamentablemente, los servicios de salud de África siguen padeciendo una grave escasez de recursos, dependen de medicamentos y productos farmacéuticos importados y carecen de instalaciones como unidades de cuidados intensivos<sup>31</sup>. La insuficiente inversión en salud en muchas economías de ingresos bajos y medianos se debe, en parte, a las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales a las naciones prestatarias<sup>32</sup>. Desde la década de 1980, las condiciones de los préstamos han impuesto límites máximos al gasto público, lo que ha influido en la composición del gasto sanitario. Por ejemplo, en 2018, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) anunció la iniciativa de elaborar un plan subregional de inversión en trabajadores de la salud, con el objetivo de impulsar el empleo en el sector. Sin embargo, el plan estaba sujeto a limitaciones impuestas como parte de los criterios de convergencia de la UEMOA en aras de la estabilidad, el crecimiento y la solidaridad, que establecían toques de gasto, incluso en las partidas salariales<sup>33</sup>. Conviene señalar que estas restricciones, vigentes desde 2015, se levantaron al comienzo de la pandemia de COVID-19<sup>34</sup>.

Los problemas que afectan a los cuidados de larga duración —déficits de acceso, falta de calidad y condiciones laborales precarias— son aún más graves que los observados en los servicios de salud<sup>35</sup>. Los cuidados de larga duración son un servicio prestado

---

**La inversión insuficiente en servicios de salud merma la capacidad de los países para retener a trabajadores de la salud formados y calificados.**

---

por proveedores públicos o privados con el apoyo total o parcial del Estado, en el marco de regímenes contributivos o no contributivos<sup>36</sup>. Otra forma de ayuda consiste en planes de prestaciones en metálico para cuidados de larga duración, en virtud de los cuales los beneficiarios reciben transferencias que pueden utilizar para contratar a cuidadores a domicilio o en instituciones, o para compensar los servicios no retribuidos prestados por familiares<sup>37</sup>. Solo el 5,6 por ciento de la población mundial vive en países con cobertura universal de cuidados de larga duración, con grandes diferencias entre países en cuanto a infraestructuras y recursos humanos<sup>38</sup>. Por ejemplo, Suecia dispone de 23,2 camas residenciales de cuidados de larga duración por 10 000 habitantes, mientras que la proporción es de 2,2 camas en Italia y de 0,5 camas en la República Dominicana<sup>39</sup>. Una oferta muy limitada de servicios asistenciales públicos, de buena calidad y asequibles significa que muchas personas no tienen otra opción que depender de familiares no remunerados, en su mayoría mujeres. A su vez, esta dependencia limita la participación laboral y la seguridad de los ingresos de los familiares cuidadores. Además, la prestación de cuidados no remunerados puede ocultar la magnitud de las necesidades asistenciales en un país. Así pues, reconocer las carencias es un primer paso necesario para dejar de depender de familiares no remunerados<sup>40</sup>.

A raíz de las elevadas tasas de contagios y morbilidad por COVID-19 en las residencias de ancianos de todo el mundo, se prestó más atención a la calidad y seguridad del trabajo asistencial y a los déficits de cobertura de protección social entre los trabajadores clave<sup>41</sup>. La escasez de personal y la elevada rotación han sido problemas constantes en los servicios de cuidados de larga duración, pero sus efectos adversos se evidenciaron más claramente con la pandemia. En Israel, el número de trabajadores formales de cuidados de larga duración a domicilio por 100 habitantes de 65 años o más era de 7,4 antes de la pandemia; en Australia, la cifra era de 1,1<sup>42</sup>. Con la pandemia, la escasez de personal de cuidados en varios países se ha vuelto más acuciante. Por ejemplo, se calcula que en Australia se necesitarán 200 000 cuidadores más a tiempo completo de aquí a 2050 debido al envejecimiento demográfico, y el déficit de personal ha aumentado más rápido de lo previsto a causa de la pandemia<sup>43</sup>. Del mismo modo, en el Reino Unido, la escasez de trabajadores en residencias retrasó el alta de pacientes ancianos durante la pandemia<sup>44</sup>. Las condiciones salariales y laborales precarias, con horarios irregulares, inestabilidad contractual, violencia y acoso, son las principales razones por las que los cuidadores renuncian a sus puestos cada vez con mayor frecuencia.

---

**Los problemas que afectan a los cuidados de larga duración —déficits de acceso, falta de calidad y condiciones laborales precarias— son aún más graves que los observados en los servicios de salud.**

---

## Las inversiones en servicios de salud y en cuidados de larga duración son un esfuerzo que recompensa

Para poder cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 «Salud y bienestar» y crear sociedades resilientes, todos los países deben aumentar las inversiones en salud y cuidados de larga duración en lo que respecta a infraestructuras, dotación de personal y mejora de las condiciones laborales. Según la OIT, se necesitan 11,34 billones de dólares de los Estados Unidos adicionales (según precios de 2015) para universalizar la cobertura de servicios de salud y garantizar un mínimo de 4,45 trabajadores de la salud por 1 000 habitantes en todos los países en desarrollo para 2030<sup>45</sup>. El costo de ampliar la fuerza de trabajo de cuidados de larga duración, reducir a la mitad la diferencia salarial entre profesionales de la enfermería y trabajadores de los cuidados personales y aumentar la remuneración de estos últimos hasta alcanzar el salario mínimo legal asciende a un total estimado de 2,35 billones de dólares de los Estados Unidos<sup>46</sup>. Un aspecto central para alcanzar esos objetivos es realizar las necesarias inversiones para asegurar una cobertura sanitaria universal, que haga realidad un conjunto de prestaciones tangibles de protección social de la salud.

En efecto, la OIT estima que el aumento del gasto para alcanzar la meta del ODS 3 en materia de salud generará 173 millones de puestos de trabajo en el sector de la salud y el trabajo social, así como en otros sectores por efecto de concatenaciones regresivas<sup>47</sup>. Del mismo modo, la inversión en cobertura y mejora de los servicios de cuidados de larga duración podría generar hasta 50,9 millones de puestos de trabajo de aquí a 2030 en el mundo, cifra muy superior a los 20,9 millones de empleos que se generarían si los niveles de cobertura y los salarios se mantuvieran invariables<sup>48</sup>. Es posible crear otros 13,9 millones de puestos de trabajo en sectores distintos de la salud y los cuidados de larga duración si se amplía el gasto destinado a esta última partida<sup>49</sup>. Dado que existe una importante dimensión de género en el trabajo de cuidados, estas inversiones reducirían la brecha de género en el empleo en

## La mejora de la protección social y de las condiciones laborales es un medio para prevenir la escasez de personal en los servicios de salud y de cuidados de larga duración.

unos 7,5 puntos porcentuales en todas las regiones<sup>50</sup>, ya que aproximadamente el 78 por ciento de los nuevos puestos estarían ocupados por mujeres<sup>51</sup>. Además, las inversiones en servicios de salud pueden impulsar la participación laboral de personas, sobre todo mujeres, que de otro modo tendrían que renunciar por completo al trabajo remunerado para atender sus responsabilidades asistenciales, o trabajar menos horas de las que desearían.

Una inversión insuficiente no solo tiene efectos negativos en la dotación de personal, sino que también agrava los déficits de educación y formación de los trabajadores y, por lo tanto, repercute en la calidad de la atención<sup>52</sup>. En consecuencia, la inversión en educación, formación y adquisición de competencias profesionales es una de las principales recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel sobre el Empleo en el Ámbito de la Salud y el Crecimiento Económico de las Naciones Unidas<sup>53</sup>. El Canadá, los Estados Unidos y los Países Bajos, por ejemplo, han adoptado iniciativas centradas en ampliar la formación de los profesionales de la enfermería en competencias específicas para aumentar la oferta de personal de nivel intermedio<sup>54</sup>. Este enfoque estratégico es necesario para responder a la evolución de la demanda de servicios asistenciales. Las inversiones en formación y educación pueden ser especialmente beneficiosas para los trabajadores clave del sector de la salud, que les ofrece oportunidades de movilidad ascendente<sup>55</sup>.

La mejora de la protección social y de las condiciones laborales es otro medio para prevenir la escasez de personal en los servicios de salud y de cuidados de larga duración. La mejora en las condiciones de trabajo y los salarios no solo hará más atractivos estos sectores, sino que también impulsará la motivación, la productividad y la calidad del servicio y, en última instancia, contribuirá a retener al personal calificado<sup>56,57</sup>. Esto pone de relieve la importancia de las condiciones de trabajo para prestar una atención sanitaria de calidad; y, a la inversa, unas condiciones precarias inducen al abandono, lo que empeora la calidad de la asistencia y supone una pérdida para la sociedad y las economías, dada la amplia labor educativa y formativa que realizan los profesionales de la salud.

Las inversiones son necesarias en todos los países, pero los déficits de financiación son más acuciantes en los países de ingresos bajos. Sin embargo, resulta aún más costoso no suplir las carencias señaladas. Durante la epidemia de ébola, por ejemplo, se estima que la ayuda internacional total superó con creces la cuantía que habría sido necesaria para establecer un servicio de salud universal en los tres principales países afectados<sup>58</sup>. Esto pone de relieve el costo que se deriva de una insuficiente dotación de infraestructuras físicas y sociales, así como el beneficio económico de esa inversión. Existen diversos métodos para financiar las inversiones en salud y cuidados de larga duración a pesar de las limitaciones presupuestarias (véase el recuadro 6.1).

### Recuadro 6.1. Financiación de los servicios de salud y los cuidados de larga duración

Las inversiones públicas necesarias para alcanzar una cobertura universal de calidad en los servicios de salud y cuidados de larga duración requieren varias fuentes de financiación, especialmente en los países de ingresos bajos. No obstante, conviene tener presente que algunos de los costos pueden recuperarse a través del crecimiento económico y el empleo adicionales generados por esas inversiones, que servirán para aumentar los ingresos públicos a través de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, compensando así parte del esfuerzo económico realizado.

La principal fuente de financiación es el gasto público financiado a través de las cotizaciones a la seguridad social y la tributación. En muchos países en desarrollo, la proporción de ingresos tributarios en relación con el PIB y la proporción de cotizaciones a la seguridad social en relación con el PIB son bajas, lo que limita la capacidad de los gobiernos para realizar las inversiones necesarias. Por lo tanto, un primer paso consiste en aumentar los ingresos públicos ampliando la base impositiva y las cotizaciones a la seguridad social, controlando mejor el fraude, aumentando los tipos impositivos, reduciendo las exenciones fiscales y recaudando nuevos gravámenes. En los países de ingresos bajos con un gran número de empresas y trabajadores no registrados (informales), esta perspectiva es difícil, pero no irrealizable. La política tributaria resulta más eficaz si es progresiva; en cambio, los impuestos sobre el

**Recuadro 6.1. (continuación)**

consumo aumentan la carga que recae sobre los pobres y se han asociado a resultados adversos en el ámbito de la salud<sup>1</sup>.

En el caso de los países de ingresos bajos y muy endeudados, la deuda acumulada con acreedores oficiales como bancos multilaterales de desarrollo, gobiernos donantes bilaterales y bancos comerciales internacionales puede reestructurarse de forma permanente como medida inicial para propiciar que los escasos recursos presupuestarios se inviertan en salud. En 25 países de ingresos bajos que destinaban más dinero al servicio de la deuda que al gasto social agregado en educación, salud y protección social en 2019<sup>2</sup>, los recursos disponibles para invertir en servicios básicos han disminuido con el endeudamiento añadido tras la pandemia de COVID-19. De hecho, la deuda externa de los países en desarrollo, que ya era elevada antes de la pandemia, alcanzó niveles récord de 11,1 billones de dólares de los Estados Unidos en 2021<sup>3</sup>. En los países de ingresos bajos, se necesitaba el 9,7 por ciento de los ingresos públicos para hacer frente a las obligaciones de la deuda pública externa, mientras que en África Subsahariana la proporción rondaba el 15 por ciento<sup>4</sup>. Esto augura que los fondos públicos destinados a inversiones en salud y cuidados de larga duración se restringirán aún más en los próximos años para hacer frente al servicio de la deuda, a menos que se minimice esta carga mediante medidas de alivio.

Al inicio de la pandemia se hizo un intento temporal de alivio financiero a través de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI), en virtud de la cual se pospuso la devolución de 13 000 millones de dólares en 48 países, mayoritariamente de ingresos bajos<sup>5</sup>. La suspensión, vigente entre mayo de 2020 y diciembre de 2021, permitió a los países destinar fondos a servicios básicos, pues los prestatarios se comprometieron a utilizar los recursos liberados para mejorar la protección social y el gasto sanitario<sup>6</sup>. En vista de la acuciante necesidad de gasto en infraestructuras físicas y sociales en los países de ingresos bajos, es necesario hacer más para que el alivio de la deuda sea permanente.

Otro medio para financiar la inversión en los países de ingresos bajos es la emisión y donación de derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional. La emisión de derechos por valor de 650 000 millones de dólares en agosto de 2021 permitió a la comunidad internacional mejorar el margen presupuestario de los países de ingresos bajos para financiar las inversiones necesarias. La mayoría de los países más ricos no necesitan esta liquidez adicional y podrían donar sus participaciones a los países en desarrollo si existiera un marco internacional coherente a tal efecto<sup>7</sup>.

Por último, otra vía para financiar las inversiones públicas en salud y cuidados de larga duración es la tributación internacional en los paraísos fiscales. La aplicación de gravámenes en esos territorios podría financiar un fondo mundial que se redistribuiría a los países de ingresos bajos para cubrir las necesidades de inversión en salud<sup>8</sup>. Se estima que el volumen de activos depositados en paraísos fiscales y cuentas extraterritoriales asciende a más de 25 billones de dólares de los Estados Unidos. Esos activos pertenecen a tan solo el 0,1 por ciento de la humanidad, que acapara la mayor parte de la riqueza<sup>9</sup>. La capacidad de trasladar activos financieros a paraísos fiscales se traduce en una ingente evasión fiscal que favorece a los individuos más ricos, en tanto que las empresas y los trabajadores sin activos móviles soportan una carga tributaria desproporcionada. En 2021 había en el mundo 2 755 multimillonarios con una riqueza neta total de 13,1 billones de dólares; el 86 por ciento de esas personas acumulaban más riqueza que en la época anterior a la pandemia, y muchas de ellas trasladan sus ingresos a paraísos fiscales<sup>10</sup>. Con solo aumentar en un 1 por ciento el tipo impositivo aplicado a esas personas, se podrían recaudar 131 000 millones de dólares para las inversiones públicas tan necesarias.

<sup>1</sup> Reeves *et al.*, 2015.

<sup>2</sup> UNICEF, 2021.

<sup>3</sup> UNCTAD, s. f.

<sup>4</sup> UNCTAD, s. f.

<sup>5</sup> Banco Mundial, 2021.

<sup>6</sup> Banco Mundial, 2021.

<sup>7</sup> Samans, 2021.

<sup>8</sup> Sachs, 2022.

<sup>9</sup> Henry, 2016.

<sup>10</sup> Dolan, Wang y Peterson-Whithorn, 2021.

## 6.2. Invertir en sistemas alimentarios resilientes

Los sistemas alimentarios constituyen una compleja serie de actividades interrelacionadas que abarcan desde la producción (siembra y cosecha) hasta la elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos<sup>59</sup>. La cadena alimentaria sufre dificultades en todos los países, pero los mayores déficits de trabajo decente afectan a los trabajadores agropecuarios en los países de ingresos bajos, donde la remuneración es escasa y volátil, sin redes de protección laboral y social que mitiguen las penurias económicas en tiempos de crisis. Por consiguiente, además de reforzar la protección laboral y social (véase el capítulo 5), se requieren inversiones en infraestructuras físicas y sociales capaces de impulsar la productividad, el acceso a los mercados y los ingresos, a fin de mejorar las condiciones laborales en los sistemas alimentarios. Los trabajadores de estos sistemas están muy expuestos a las fluctuaciones de los ingresos, no solo por la estacionalidad de la producción, que provoca variabilidad de los ingresos, sino también por las crisis de precios de los alimentos. Las fluctuaciones de precios de la energía, las catástrofes meteorológicas y otras crisis repercuten en los costos de producción y en los ingresos por la venta de productos básicos<sup>60</sup>. De ahí la importancia de contar con seguros que permitan reducir la volatilidad de los precios, estabilizar los ingresos y proporcionar un piso de protección social y apoyo a los ingresos.

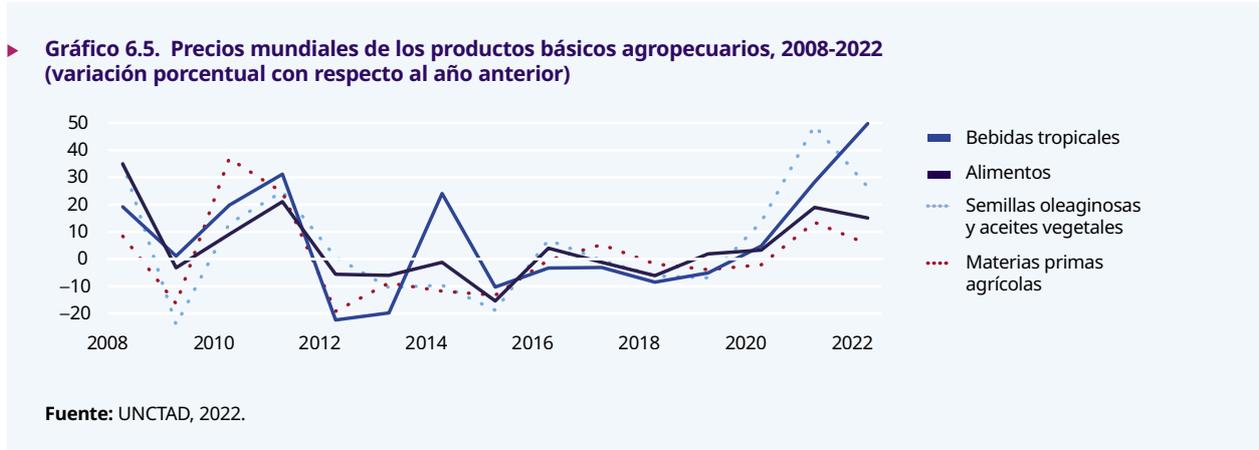
La producción agropecuaria mundial comprende desde pequeñas explotaciones de menos de una hectárea hasta plantaciones a gran escala que pueden superar las 1 000 hectáreas. Como se muestra en el gráfico 6.4, la superficie media de las explotaciones (en torno a 77,5 hectáreas) es mucho mayor en los países de ingresos altos que en los de ingresos bajos (unas 3,3 hectáreas), si bien la variación de tamaño está presente en todos los países. En las unidades de producción más grandes (plantaciones) predominan las prácticas agrícolas más industrializadas que suelen requerir un uso intensivo de capital. Los riesgos que soportan los pequeños agricultores pueden ser de distinto tipo y grado de intensidad que los asociados a las grandes explotaciones y plantaciones. Sin embargo, para mejorar la resiliencia de los pequeños agricultores no es necesario aumentar la escala; con inversiones adecuadas e instituciones de apoyo, los pequeños agricultores pueden ser productivos y disfrutar de condiciones de trabajo decentes. En muchos sistemas alimentarios, el trabajo agrícola se compone de trabajadores independientes, trabajadores familiares auxiliares, pequeños propietarios —algunos de los cuales son agricultores de subsistencia— y trabajadores asalariados que prestan servicio en pequeñas y medianas empresas, así como en grandes explotaciones y plantaciones industrializadas. No obstante, la situación laboral es a veces difusa, dado que muchos agricultores de subsistencia trabajan como asalariados en otras explotaciones o plantaciones durante determinados periodos del año para complementar sus ingresos<sup>61</sup>. Además, los pequeños agricultores pueden contratar a campesinos sin tierras como jornaleros ocasionales con una remuneración básica<sup>62</sup>.

Las fluctuaciones de los precios agrícolas afectan a los ingresos y a los salarios en la producción agropecuaria. En la sección 2.3 se describieron los escollos con que tropezaron los productores de cardamomo en la India durante la pandemia, cuando el precio ofertado por los intermediarios se redujo más de un 50 por ciento. Los precios de los productos básicos son muy volátiles, como se observa en el gráfico 6.5, que muestra la variación porcentual de los precios mundiales de los productos básicos agrícolas durante los últimos años. La volatilidad de los precios, unida a la estacionalidad de la producción y, por ende, de los ingresos, provoca inseguridad en los ingresos de los productores

▶ **Gráfico 6.4. Tamaño medio de las explotaciones agropecuarias por grupo de países según su nivel de ingresos (en hectáreas)**



Fuente: Cálculos de la OIT basados en [FAOSTAT](#).



agrícolas. Esta inseguridad repercute en los trabajadores asalariados a través de prácticas como los sistemas de pago a destajo, que vinculan la remuneración al volumen de producción en lugar de garantizar unos ingresos mínimos estables. Se carece de información sobre el recurso al trabajo a destajo en el mundo, pero se trata de una modalidad muy extendida en los países sobre los que se dispone de datos. En el Pakistán, por ejemplo, la proporción de trabajadores a destajo en la agricultura es cercana al 24 por ciento, y en Egipto alcanza el 41 por ciento.

## Estabilizar los ingresos mediante sistemas adecuados de seguros e indemnizaciones

La volatilidad de los ingresos entraña un grave riesgo para los trabajadores de los sistemas alimentarios, incluidos los propietarios de explotaciones agrícolas y sus empleados. La pérdida imprevista de ingresos puede deberse a sucesos como catástrofes naturales o caídas del precio de los productos básicos, que a su vez pueden agravar los demás riesgos a que se exponen los trabajadores y los hogares: desempleo, accidentes de trabajo e incapacidad laboral, maternidad, enfermedad, vejez y muerte del sostén económico de la familia. La volatilidad de los precios y las catástrofes naturales son problemas cada vez más acuciantes, en parte debido al cambio climático. El aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos extremos de diversa naturaleza afecta a la variabilidad climática y se estima que acrecentará los riesgos de producción y, en última instancia, provocará pérdidas de ingresos<sup>63</sup>. Además, las grandes variaciones de los precios de los alimentos, siempre imprevisibles, pueden menoscabar las inversiones a largo plazo, al tiempo que el aumento de los precios agrícolas puede minar la capacidad de los hogares con menores ingresos para alcanzar la seguridad alimentaria y satisfacer sus restantes necesidades básicas. Los precios se mantuvieron relativamente estables entre 1990 y 2005, mientras que la volatilidad parece haber aumentado a partir de 2005, con fuertes picos de precios en los periodos 2006-2008 y 2010-2011<sup>64</sup>. En junio de 2022, el índice de precios de los alimentos de la FAO se situaba un 64 por ciento por encima de su nivel anterior a la pandemia<sup>65</sup>.

Algunos mecanismos ayudan a reforzar la capacidad de los trabajadores de los sistemas alimentarios para hacer frente a las situaciones de crisis y a las fluctuaciones de sus ingresos. Es el caso de los sistemas de seguros e indemnizaciones contra distintos tipos de riesgos. En concreto, la adopción de mecanismos contra la volatilidad de los precios y las catástrofes naturales parece ser especialmente indicada para contrarrestar las pérdidas de ingresos de los agricultores y las consecuencias económicas que afectan al personal y a las explotaciones agropecuarias. Dado que el trabajo agrícola está en la base de los sistemas alimentarios, los efectos beneficiosos de estos mecanismos pueden ser de gran alcance.

Los mecanismos que tratan de paliar riesgos como la volatilidad de los precios y de los ingresos mejoran la seguridad de los ingresos de las explotaciones agrarias y de sus trabajadores. El sistema de pagos directos previsto en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea contribuye a estabilizar los ingresos de los agricultores al ofrecerles una forma de protección que complementa sus ingresos más variables procedentes de las ventas en el mercado<sup>66</sup>. Otros mecanismos complementarios

---

**La volatilidad de los precios y las catástrofes naturales son problemas cada vez más acuciantes, en parte debido al cambio climático.**

---

## Los sistemas de seguros que cubren los riesgos naturales parecen cada vez más necesarios frente al cambio climático.

aplicados a escala nacional también pueden contribuir a suavizar las fluctuaciones de ingresos de los agricultores europeos. Fuera de Europa, varios países han tomado medidas para reducir la volatilidad de los ingresos en el sector agropecuario. En el Brasil, una de las herramientas contra la volatilidad de los precios son los precios mínimos garantizados, que cubren una amplia gama de cultivos y algunos productos ganaderos<sup>67</sup>. Para hacer posible esta política, el Gobierno del Brasil ofrece bonificaciones a los compradores comerciales que pagan precios fijos mínimos a los productores, junto con programas de compras públicas directas.

Por otra parte, los sistemas de seguros que cubren los riesgos naturales parecen cada vez más necesarios frente al cambio climático. En la India, reconociendo que la agricultura es un sector clave para la economía y que, sin embargo, está muy expuesto a las catástrofes naturales y climáticas y a otros riesgos relacionados con las cosechas, en 2016 el Gobierno introdujo el plan de seguros de cosechas Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana (PMFBY) para mejorar su cobertura en beneficio de los agricultores. El Brasil es

otro ejemplo de país que ha puesto en marcha seguros agrarios para apoyar a los agricultores en caso de catástrofes naturales, incluso a través de programas específicos que cubren las pequeñas explotaciones familiares (por ejemplo, el Programa de Garantía da Atividade Agropecuária Mais, Garantia Safra)<sup>68</sup>. En Europa, casi todos los países tienen seguros agrarios para riesgos específicos, como el granizo, y muchos disponen también de seguros que cubren una combinación de diversos riesgos e incluso todo tipo de fenómenos naturales («seguros de rendimientos y explotación»)<sup>69</sup>.

No obstante, es preciso establecer medidas flexibles para promover su adopción por los agricultores y una cobertura de seguro adecuada. Por ejemplo, a pesar de que la cuantía de la prima es muy baja para los agricultores, muchos propietarios de pequeñas explotaciones siguen sin estar cubiertos por el PMFBY en la India, debido a la falta de conocimientos sobre los productos de seguros y sobre su importancia para mejorar la capacidad de gestión de riesgos<sup>70</sup>. También faltan mecanismos de divulgación adecuados para conectar con los pequeños agricultores. En este contexto, la Organización de Educación y Desarrollo de las Personas (People's Education and Development Organization) promueve la formación a nivel comunitario y el apoyo a los agricultores excluidos, especialmente a las mujeres<sup>71</sup>. Del mismo modo, en México se creó la Red Solidaria de Microseguros Rurales, que sirve de enlace entre las organizaciones comunitarias y las instituciones aseguradoras con el fin de fomentar la divulgación entre los agricultores, especialmente los pequeños productores, y mejorar su capacidad de gestión de riesgos<sup>72</sup>. La participación de los gobiernos en la implantación de seguros agrarios eficientes es fundamental, sobre todo para garantizar la cobertura frente a pérdidas generalizadas («riesgos sistémicos»), o para resolver problemas de información como los relacionados con la medición precisa de los riesgos y el control de los comportamientos de los agricultores en relación con los riesgos<sup>73</sup>.

Aparte de los planes de seguros, también deberían adoptarse medidas destinadas a prevenir la aparición de riesgos. Por ejemplo, los datos indican que la volatilidad de los precios de los productos básicos, incluidos los alimentos, está vinculada en parte a la financiarización de esos mercados; por lo tanto, podrían aplicarse reformas que ayuden a reducir las distorsiones provocadas por los instrumentos financieros<sup>74</sup>. Algunos ejemplos de medidas de interés en este sentido son los siguientes: instrumentos que mejoren la transparencia y el acceso a la información sobre los mercados físicos y de derivados de productos básicos; una reglamentación más estricta de los mercados financieros (por ejemplo, el establecimiento de límites de posición), y una mayor vigilancia por las autoridades del mercado. Por otra parte, las inversiones en tecnologías adecuadas también podrían contribuir a reducir la exposición a los riesgos que afectan a los puestos de trabajo en los sistemas alimentarios. Por ejemplo, el uso de tecnologías digitales, como la teleobservación, podría facilitar una respuesta de gestión oportuna y ayudar a mitigar los riesgos agrícolas<sup>75</sup>.

## Extender la cobertura de la protección social a todos los trabajadores de los sistemas alimentarios

Además de establecer mecanismos contra las catástrofes naturales y la volatilidad de los ingresos, es necesario reforzar la protección social de los trabajadores de los sistemas alimentarios. Como se muestra en el capítulo 4, en los países en desarrollo, la mayoría de los empleados y productores de los sistemas alimentarios carecen de protección social, y solo el 44 por ciento de los habitantes de las zonas rurales tienen acceso a algún tipo de asistencia sanitaria, frente al 78 por ciento en las zonas urbanas<sup>76</sup>. Además de los obstáculos jurídicos a la cobertura de la protección social de los trabajadores agropecuarios, la falta de protección se ve agravada por las limitaciones administrativas, las dificultades para ofrecer protección social a poblaciones dispersas en zonas rurales y la prevalencia de la informalidad en muchas partes del sistema alimentario mundial. Es preciso que los trabajadores del sector agroalimentario

cuenten con prestaciones de desempleo, servicios universales de salud e instrumentos de apoyo a los ingresos que les sirvan de colchón frente a futuras crisis y garanticen el funcionamiento continuado del sistema agroalimentario<sup>77</sup>.

Por lo tanto, se necesitan sistemas de protección social que combinen mecanismos no contributivos y contributivos, dependiendo de las especificidades de los trabajadores en estas ocupaciones. Además de los riesgos naturales, la estacionalidad es, por ejemplo, un factor crítico que agudiza la irregularidad de los ingresos y genera variaciones estacionales en el empleo agrícola<sup>78</sup>. La elevada prevalencia del trabajo por cuenta propia y de los trabajadores familiares auxiliares es una dimensión importante que debe tenerse en cuenta al diseñar sistemas de protección social adecuados. Esta perspectiva contribuye a la igualdad de género, evitando que el diseño de los sistemas de protección social pase por alto la importante labor de las trabajadoras familiares auxiliares no remuneradas, como sucede a menudo. Asimismo, conviene tener presentes los regímenes jurídicos de tenencia de la tierra, ya que pueden dar lugar a modalidades de tenencia precarias para los agricultores que no son dueños de sus tierras.

Muchos países han tratado de atender a las peculiaridades del trabajo agrícola al diseñar programas de protección social. Por ejemplo, Colombia ha permitido que los asegurados declaren sus ingresos a lo largo del año en lugar de hacerlo solo en enero, tomando en consideración las variaciones de las actividades económicas durante el ejercicio anual<sup>79</sup>. En Mongolia, el Gobierno puso en marcha en 2013 una ventanilla única que presta servicios de recepción y entrega de documentación en el marco de todos los programas de protección social, así como asesoramiento laboral y servicios notariales y bancarios. A través de la ventanilla única, los residentes pueden acceder a información y beneficiarse de los servicios y transferencias. Existen incluso secciones móviles que prestan los servicios a domicilio a quienes no pueden desplazarse, algo imprescindible para los numerosos ganaderos del país. El programa también ha aclarado y simplificado los procesos de solicitud y reclamación<sup>80</sup>. Los citados ejemplos ilustran cómo pueden instituirse soluciones innovadoras que amplíen la cobertura y el acceso a la protección social de forma adaptada a las realidades del trabajo en los sistemas agroalimentarios.

La inversión en una protección social bien diseñada y en mecanismos que compensen la volatilidad de los ingresos puede resultar sumamente rentable, toda vez que estos sistemas mejoran el bienestar de los trabajadores de los sistemas alimentarios y su productividad. Los datos indican que la protección social puede mejorar los resultados educativos y fomentar la innovación y la capacidad inversora en los hogares pobres, sobre todo porque las prestaciones de protección social subsanan la falta de liquidez y reducen la aversión al riesgo<sup>81</sup>. Por lo que respecta más concretamente a los trabajadores agropecuarios, una investigación basada parcialmente en estudios de campo realizados en Tamil Nadu (India), entre otras fuentes, demostró que los productores de caña de azúcar realizan mejor las tareas cognitivas después de la cosecha que antes de ella, posiblemente porque las preocupaciones relacionadas con la pobreza consumen recursos mentales<sup>82</sup>. Así pues, otra de las ventajas de los planes de seguros y demás medidas que reducen la volatilidad económica en el sector agrario es que permiten disponer de mayores recursos cognitivos.

## **Inversiones en infraestructuras que fomentan la productividad y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios**

Las zonas rurales suelen carecer de infraestructuras generales indispensables, como redes de transmisión de energía, carreteras y agua corriente, y de infraestructuras específicas para los sistemas alimentarios, como sistemas de riego e instalaciones logísticas de almacenamiento y transformación<sup>83</sup>. La infraestructura de riego, almacenamiento y transformación es fundamental para fortalecer la resiliencia de los agricultores y, a fin de cuentas, la inversión en sistemas alimentarios resilientes se traduce en productividad, crecimiento, generación de empleo y seguridad alimentaria a largo plazo<sup>84</sup>. En un contexto mundial caracterizado por el aumento de los precios de los alimentos, combustibles y abonos, las prácticas agrícolas sostenibles podrían estar económicamente justificadas, por cuanto reducen la dependencia de los productos químicos y demás insumos industriales. Muchas explotaciones pequeñas y medianas pueden carecer de los conocimientos, los activos y la escala necesarios para adoptar prácticas agrícolas sostenibles y, en este sentido, es conveniente movilizar recursos públicos y privados también para mejorar la capacidad de los servicios de extensión agraria. Debido a las desigualdades y prejuicios de género sistémicos, muchas trabajadoras de los sistemas alimentarios no cuentan con los conocimientos y medios necesarios para hacer frente a las crisis y para realizar inversiones que aumenten la productividad agrícola. Por ello los programas de divulgación dirigidos a mujeres pueden paliar algunas desigualdades de género persistentes.

---

**La protección social puede mejorar los resultados educativos y fomentar la innovación y la capacidad inversora en los hogares pobres.**

---

## El sector privado ha de propiciar que las tecnologías sean más accesibles y menos costosas para los agricultores.

A lo largo de la historia, el cambio tecnológico en la agricultura ha estado promovido por la inversión pública en investigación y desarrollo (I+D). Aunque las tendencias recientes indican que el sector privado contribuye cada vez más a este esfuerzo, la inversión privada en I+D en los países en desarrollo se ha centrado sobre todo en las necesidades de las grandes explotaciones agrícolas con un uso intensivo de capital, que emulan los sistemas agropecuarios de los países industrializados y contribuyen poco a encontrar vías para salir de la inseguridad alimentaria y la pobreza<sup>85</sup>. Así pues, el sector privado ha de propiciar que las tecnologías sean más accesibles y menos costosas para los agricultores. Por su parte, los poderes públicos deben tratar de colmar las lagunas de información que pueden impedir el acceso de los agricultores a una tecnología adecuada. Actualmente se está imprimiendo a las investigaciones agrícolas un enfoque integrado participativo, que facilita la asimilación de soluciones tecnológicas a nivel local<sup>86</sup>.

Los segmentos intermedios de las cadenas alimentarias, como la transformación, el almacenamiento, el transporte, la venta al por mayor y al por menor, representan hasta el 40 por ciento de la producción bruta en las cadenas de valor<sup>87</sup>. Con el apoyo adecuado, los agricultores pueden acceder a mercados nacionales y mundiales de

mayor valor si cumplen normas más estrictas en sus productos, del mismo modo que las pequeñas y medianas empresas (pymes) pueden añadir valor a nivel local incorporando otros procesos (por ejemplo, molienda, envasado), y beneficiarse de un acceso más dinámico a los mercados<sup>88</sup>. Las inversiones en la modernización de los segmentos intermedios pueden tener efectos positivos sobre la productividad. Por ejemplo, los agricultores de Guatemala que exportaron sus cosechas obtuvieron una productividad media más alta tras entrar en los mercados exteriores<sup>89</sup>. Los datos del Senegal indican que la imposición de nuevas normas técnicas a las exportaciones elevó considerablemente los ingresos rurales y mejoró el bienestar<sup>90</sup>. No obstante, también hay evidencias de que las empresas y multinacionales agroindustriales pueden cosechar los beneficios de las inversiones en las cadenas de los sistemas alimentarios a expensas de los pequeños agricultores y de los empleados<sup>91</sup>. De ahí la necesidad de contar con instituciones y políticas de acompañamiento, descritas en el capítulo 5, que mejoren las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de los sistemas alimentarios.

Un medio importante para ampliar el acceso a los mercados y aumentar los ingresos es la inversión en infraestructuras propicias, como instalaciones de almacenamiento frigorífico. Muchos productos agropecuarios deben cumplir ciertas normas de calidad para poder comercializarse en los mercados de exportación. A falta de cámaras frigoríficas, los agricultores perderían una parte de su cosecha o tendrían que vender sus productos con descuento, lo que mermaría considerablemente sus ingresos<sup>92</sup>. La proximidad a un almacén frigorífico puede reducir los riesgos financieros del cultivo de productos perecederos y ayudar a reducir las emisiones de metano asociadas al desperdicio de alimentos, al tiempo que una instalación local de transformación puede contribuir a añadir valor y a crear empleo en las zonas rurales. En Nigeria una organización de emprendimiento social presta servicios de almacenamiento ininterrumpido de productos frescos en granjas y mercados. Tras dos años de funcionamiento, se calcula que el almacén frigorífico permitió a más de 300 agricultores casi duplicar sus ingresos mensuales, salvó 5 800 toneladas de frutas y verduras del deterioro y creó puestos de trabajo, especialmente para mujeres<sup>93</sup>. El suministro de bolsas de almacenamiento herméticas en dos distritos de la República Unida de Tanzania ha reducido la proporción de hogares con inseguridad alimentaria grave en un 20 por ciento durante el año, lo que sugiere que incluso las inversiones tecnológicas poco costosas pueden mejorar el acceso a los alimentos<sup>94</sup>.

Al reducir los costos de los agricultores y aumentar la producción, las inversiones en infraestructuras apoyan la creación de empleo. Las inversiones en carreteras, electricidad, telecomunicaciones y otras infraestructuras en las zonas rurales aumentan la producción agrícola<sup>95</sup>. Por ejemplo, se ha observado que, en África Occidental, un aumento del 10 por ciento en el acceso a la electricidad se traduce en un crecimiento del 0,25 por ciento en el empleo agrícola, mientras que un aumento del 10 por ciento en la inversión en infraestructuras de transporte genera casi un 6,3 por ciento de puestos de trabajo adicionales<sup>96</sup>. En Indonesia, el incremento de 1 punto en la desviación típica de la calidad de las carreteras supone un aumento de casi el 20 por ciento en los ingresos totales del trabajo y un aumento del 5 por ciento en el consumo de los hogares. También se observan efectos de magnitud comparable en otros países, como el Camerún y Nepal<sup>97</sup>. Por lo que respecta a la creación de empleo femenino, varios estudios demuestran que las infraestructuras rurales, especialmente el transporte, han aumentado la capacidad de las mujeres para encontrar empleo remunerado fuera de sus hogares y explotaciones agrícolas, les han brindado oportunidades para crear pymes y han elevado el número de mujeres que se incorporan al mercado laboral<sup>98</sup>. En Nicaragua, tras la construcción de puentes peatonales en varias zonas rurales, el número de mujeres asalariadas aumentó casi un 60 por ciento como consecuencia de la mayor tasa de actividad femenina<sup>99</sup>.

## 6.3. Invertir en la resiliencia del tejido empresarial

El sector privado suministra muchos bienes y servicios clave, sobre todo en los sistemas alimentarios, pero también en el comercio al por menor, el transporte, los servicios de almacén y la limpieza. El 85 por ciento de los trabajadores clave trabajan en el sector privado, ya sea como empleados, trabajadores por cuenta propia o empleadores, y la proporción oscila entre un máximo del 97 por ciento en los países de ingresos bajos y el 75 por ciento en los países de ingresos altos. Las empresas privadas —que pueden ser microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes) o grandes empresas— constituyen el núcleo de la actividad económica en casi todos los países, lo que las convierte en la principal fuente de crecimiento económico y de empleo. Como la mayoría de los empleos clave se encuentran en el sector privado, un requisito para lograr que el trabajo decente sea una realidad para los trabajadores clave es velar por que las empresas para las que trabajan dispongan de recursos y capacidades adecuados, incluso en tiempos de crisis. Fortalecer las instituciones y los sistemas de gobernanza, garantizando al mismo tiempo unos recursos financieros, físicos y humanos suficientes, ayudará a las empresas a prosperar, mejorará las condiciones laborales y contribuirá a la resiliencia de las economías y de las sociedades. Teniendo en cuenta el creciente riesgo de crisis, el sector privado también debe ser incluido como participante activo en la planificación gubernamental de la gestión de catástrofes, así como en el diseño de sus propios planes de continuidad empresarial o los de los correspondientes sectores, a fin de garantizar el suministro de bienes y servicios clave a niveles aceptables durante las catástrofes y los posteriores periodos de recuperación<sup>100</sup>.

Las empresas clave tuvieron que hacer frente a diversas dificultades durante la pandemia de COVID-19 como consecuencia de las medidas de confinamiento o los horarios restringidos, el descenso de la demanda, la falta de personal y las perturbaciones en las cadenas de suministro. En el caso de las microempresas y pequeñas empresas, tal como se documenta en el capítulo 2, los efectos negativos de la crisis se amplificaron por la escasez de recursos financieros y humanos, por una infraestructura digital más precaria o inexistente para la diversificación, y por la informalidad, que conlleva menores oportunidades de acceso al crédito y a las ayudas gubernamentales. Para superar estos obstáculos y mejorar las condiciones de trabajo, es necesario apoyar a las empresas en su transición al sector formal, además de invertir en infraestructuras y recursos humanos que amplíen el acceso a los mercados y potencien el crecimiento de la productividad. Estas inversiones apoyan a empresas clave del sector privado, al tiempo que facilitan la mejora de las condiciones laborales de sus trabajadores.

### Apoyar la transición a la formalización

La medida más elemental para crear un tejido empresarial resiliente consiste en prestar asistencia a las empresas informales a fin de que se integren en la economía formal. A nivel mundial, las microempresas (definidas como empresas de 2 a 9 empleados) representan 342 millones de puestos de trabajo, dos tercios de los cuales son informales<sup>101</sup>. Muchas de estas empresas proporcionan bienes y servicios clave, por lo que apoyar su formalización puede aumentar la productividad y el acceso al mercado y, por consiguiente, la sostenibilidad de esos bienes y servicios. Además, con el proceso de registro empresarial, las administraciones públicas pueden identificar a las empresas que proporcionan bienes y servicios clave, lo que constituye un primer paso necesario en cualquier planificación de la gestión de catástrofes.

La formalización es también una condición necesaria para otorgar a los trabajadores una adecuada protección laboral y social<sup>102</sup>, y un medio importante para poner en valor la contribución de los empleadores y trabajadores clave a la sociedad. El apoyo a las empresas informales en su transición a la economía formal pasa por superar diversas dificultades que les impiden crecer: dificultad de acceso al crédito, acceso limitado o inexistente a los mercados, falta de oportunidades



---

## Las microempresas y pequeñas empresas no suelen tener una ubicación fija, por lo que su acceso al agua, la electricidad, internet y otras infraestructuras es limitado.

---

de contratación, falta de acceso a las infraestructuras públicas, falta de acceso a la tecnología y falta de voz y representación. A nivel macroeconómico, hay factores más generales que contribuyen también a la informalidad, como un ordenamiento jurídico inadecuado, escasos incentivos a la formalización, sistemas tributarios y de seguridad social poco desarrollados y un deficiente control de la conformidad.

Las empresas informales están muy constreñidas con respecto al crédito, que es un recurso necesario para su sostenibilidad, al dotarlas de medios para resistir las bruscas fluctuaciones de la demanda, la actividad económica y los ingresos<sup>103</sup>. Los déficits de financiación y la falta de acceso al crédito formal representan problemas importantes para las empresas informales y son, según afirman muchas pymes, uno de los principales obstáculos que coartan su crecimiento<sup>104</sup>. Este fue también un importante escollo para las empresas durante la pandemia de COVID-19, que expuso a las pymes a un alto riesgo de quiebra<sup>105</sup>. Debido a la falta de liquidez financiera, los empresarios informales suelen depender de sus propios ahorros o de transferencias familiares para mantener su negocio en funcionamiento<sup>106</sup>. En esa situación, las reservas para hacer frente a las crisis son escasas, hasta el punto de que las prolongadas medidas de confinamiento impuestas en numerosos países a causa de la pandemia obligaron a muchas empresas informales a cerrar. En el Camerún, alrededor del 15 por ciento de las empresas informales tuvieron que cerrar al menos con carácter temporal, frente al 5 por ciento de las grandes empresas formales<sup>107</sup>. Los cierres temporales pueden

acabar siendo definitivos una vez que se agotan los fondos personales. En México, alrededor de 12 000 empresas informales cesaron definitivamente su actividad en abril y mayo de 2020, mientras que el número de empresas formales en esa misma situación era de 10 000<sup>108</sup>.

Los bajos niveles de productividad constituyen otro obstáculo importante para las empresas informales, que surge como consecuencia de la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, la falta de protección jurídica y de cumplimiento de las condiciones contractuales, y la dificultad para adquirir insumos<sup>109</sup>. Las microempresas y pequeñas empresas no suelen tener una ubicación fija, por lo que su acceso al agua, la electricidad, internet y otras infraestructuras es limitado. Además, a las empresas informales les resulta más difícil establecer relaciones de calidad a largo plazo con los proveedores debido a la falta de acuerdos contractuales, lo que puede impedir un suministro constante de los insumos necesarios. Estas deficiencias lastran la productividad de las empresas informales, sobre todo las más pequeñas<sup>110</sup>. Las empresas informales que suministran bienes y servicios clave también pueden perder productividad como resultado de unas condiciones laborales precarias, que restan eficacia al trabajo y desmotivan a los trabajadores.

Una intervención para facilitar la transición a la economía formal consiste en agilizar los procedimientos fiscales, de registro y administrativos. El farrago de puesta en marcha de un negocio puede ser un impedimento que relegue a las mipymes a la economía sumergida desde un principio. Se ha avanzado mucho en la agilización de los trámites desde la década de 1990<sup>111</sup>. En varios países, como China, Kazajstán y Rwanda, se eximió a las microempresas y pequeñas empresas del pago de tasas administrativas de registro<sup>112</sup>. En diversos países, como el Afganistán, Benin, Burundi, Egipto, Guatemala, Malasia, Malta y México, se han implantado ventanillas únicas que combinan la inscripción en el registro mercantil, la declaración censal en la administración tributaria y otros componentes en un único proceso<sup>113</sup>.

Las reducciones del costo de formalización surten mayor efecto si se combinan con políticas acomodaticias, como tipos impositivos más bajos, la posibilidad de liquidar diferentes impuestos en un solo pago o incentivos monetarios<sup>114</sup>. Por ejemplo, en el régimen de monotributo de la Argentina y el Uruguay, los gobiernos fusionaron los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social en un único gravamen para simplificar el sistema de liquidación. Otro ejemplo es la Ley de Simplificación del Impuesto de Sociedades de Estonia, por la que se permite a determinadas categorías de trabajadores por cuenta propia crear una cuenta bancaria empresarial que calcula automáticamente los impuestos adeudados y facilita el pago<sup>115</sup>. En el Brasil, las empresas registradas a través del programa SIMPLES aumentaron sus inversiones tras el registro, probablemente gracias a un mayor acceso a los canales de crédito formales<sup>116</sup>. Del mismo modo, en Viet Nam se ha constatado que la formalización aumenta el valor añadido y la rentabilidad, salvo en el caso de las empresas más pequeñas<sup>117</sup>. Estas últimas tal vez tienen niveles muy bajos de capital y restricciones crediticias excesivamente elevadas para invertir más y cosechar los beneficios de la formalización<sup>118</sup>. Esta observación pone de relieve la importancia de adaptar las políticas a las microempresas informales.

Además de los aspectos crediticios, otras ventajas asociadas a la formalización son el acceso a los servicios públicos, las infraestructuras y las relaciones contractuales con otras empresas. En el Brasil, las microempresas y pequeñas empresas de nueva creación que optaron por registrarse demostraron tener mayores niveles de ingresos, beneficios e inversiones, seguramente como resultado de la elección de una ubicación permanente<sup>119</sup>. Al operar en un domicilio social estable, las empresas formalizadas pueden utilizar los servicios públicos, lo que les permite operar a mayor escala, ampliar el capital social y crear más empleo<sup>120</sup>. En el sector manufacturero Viet Nam se observa una relación positiva entre la formalización y el aumento de las inversiones, la mejora del acceso al crédito y una menor proporción de trabajadores ocasionales<sup>121</sup>. Las empresas obtienen mejores resultados si disponen de mano de obra contratada formalmente, lo que indica que, además de los efectos positivos sobre los resultados empresariales, la formalización también mejora las condiciones de trabajo.

## Reforzar las inversiones en infraestructuras, recursos humanos e innovación

Como se ha visto en las secciones dedicadas a los sectores de la salud y la agricultura, las inversiones públicas en infraestructuras físicas son una condición necesaria para que las empresas crezcan y prosperen adaptándose a las perturbaciones exógenas. Además de las inversiones en infraestructuras de transporte, la conectividad a internet permite a las empresas diversificarse hacia el comercio electrónico y utilizar el dinero móvil, lo que puede tener efectos positivos en el desarrollo y los resultados económicos. En Etiopía, la productividad de las empresas manufactureras aumentó un 13 por ciento tras la instalación de internet de banda ancha<sup>122</sup>. Del mismo modo, en Rwanda, una mayor cobertura 3G se asoció positivamente con la productividad, especialmente en el sector de los servicios<sup>123</sup>.

Además de la inversión pública, se ha demostrado que las inversiones de las empresas en recursos humanos potencian el rendimiento de los empleados y favorecen el desarrollo empresarial. Por ejemplo, según un estudio empírico basado en datos de encuestas sobre empresas alemanas, los aumentos salariales se asocian a una disminución del absentismo, una variable tomada en el análisis como indicador indirecto del esfuerzo laboral<sup>124</sup>. Este resultado puede explicarse por varias causas, como la «reciprocidad» de los empleados beneficiarios de aumentos salariales en su comportamiento ante la empresa, o bien su temor a la pérdida relativamente grande que les supondría el despido.

Otros estudios, centrados en los trabajadores del extremo inferior de la distribución salarial, apuntan que la subida del salario mínimo puede reducir el absentismo en las empresas, especialmente por enfermedad. Por ejemplo, en un estudio estadounidense sobre trabajadores con salarios bajos se constató que un aumento de 1 dólar en el salario mínimo inducía una disminución del absentismo por enfermedad de entre el 19 y el 32 por ciento<sup>125</sup>. Este hecho se explica por los efectos que la subida del salario mínimo puede tener en la salud de los trabajadores al mitigar el estrés financiero, al procurarles una mayor satisfacción laboral y al permitirles invertir en su salud (mediante un seguro médico o mejores condiciones de vida)<sup>126</sup>. Además, según un estudio reciente realizado en una gran empresa de comercio al por menor en los Estados Unidos, el incremento de 1 dólar en los salarios de los trabajadores de almacén y del personal de atención al cliente aumenta la productividad en más de 1 dólar, y las subidas salariales también se asocian a una menor rotación laboral<sup>127</sup>.

Aparte de mejorar la remuneración, las inversiones en formación reportan importantes beneficios a las empresas, sobre todo con respecto a la productividad. Por ejemplo, según se observó en un estudio basado en datos sectoriales del Reino Unido durante el periodo 1983-1996, un aumento de 1 punto porcentual en la proporción de empleados formados se asociaba con un aumento del valor añadido por hora del 0,6 por ciento, y con un aumento del salario por hora de un 0,3 por ciento<sup>128</sup>. En un análisis más reciente basado en datos de ámbito empresarial de Bélgica, se obtuvieron resultados similares en cuanto al crecimiento de la productividad, si bien la prima de productividad de los trabajadores formados era sustancialmente superior a la prima salarial<sup>129</sup>.

Otro importante ámbito de inversión para las empresas es la innovación. Los análisis de los resultados de las industrias manufactureras durante la Gran Recesión indican que las empresas que habían invertido en I+D en el periodo anterior obtuvieron resultados relativamente mejores que las demás cuando estalló la crisis<sup>130</sup>. Entre las posibles explicaciones figuran la capacidad de las empresas innovadoras para adaptarse a entornos extremadamente dinámicos, por ejemplo ofreciendo productos nuevos o

---

**Se ha demostrado que las inversiones de las empresas en recursos humanos potencian el rendimiento de los empleados y favorecen el desarrollo empresarial.**

---

mejorados, y una mayor capacidad para aprovechar nuevas oportunidades. Además, un modelo organizativo más dinámico y flexible puede facilitar la adaptación de las empresas a las perturbaciones exógenas. Especialmente en el caso de las pequeñas empresas, la asociación estratégica con otras sociedades y la creación de redes parecen estar positivamente asociadas con la supervivencia en épocas de recesión económica en diversos contextos<sup>131</sup>. Mediante ese tipo de estrategias, las empresas pueden apoyarse entre sí y mejorar su preparación para futuras crisis.

# Notas

- 1 OIT, 2020a.
- 2 OIT, 2021k.
- 3 Véase OIT, 2022g.
- 4 Global Network against Food Crises, 2022.
- 5 *The Guardian*, 2020.
- 6 Recomendación núm. 69, Convenio núm. 102, Convenio núm. 130 y Recomendaciones núms. 136 y 202; respecto de las condiciones de trabajo del personal de salud, véanse la Recomendación núm. 69 y el Convenio núm. 149; OIT, 2020n.
- 7 OCDE, 2021a.
- 8 Save the Children, 2015.
- 9 OMS, 2020a.
- 10 OMS, 2020a.
- 11 Tessier, De Wulf y Momose, 2022.
- 12 OIT, 2021n.
- 13 OIT, 2021n.
- 14 OIT, 2021n.
- 15 OMS, s. f. c).
- 16 Sriram y Khan, 2020; OIT, 2021d.
- 17 OMS, s. f. c).
- 18 OIT, s. f. f).
- 19 OIT, 2021n.
- 20 OMS, 2010a.
- 21 Mills, 2014.
- 22 OMS y Banco Mundial, 2021.
- 23 OMS, 2016a.
- 24 OIT, 2017c.
- 25 OMS, 2016a.
- 26 Socha-Dietrich y Dumont, 2021.
- 27 Misau, Al-Sadat y Gerei, 2010.
- 28 OCDE, 2016.
- 29 Human Rights Watch, 2020.
- 30 OMS, 2010b.
- 31 CEPA, 2020.
- 32 Thomson, Kentikelenis y Stubbs, 2017.
- 33 OMS, 2018.
- 34 Togo First, 2020.
- 35 Tessier, De Wulf y Momose, 2022.
- 36 De Henau, 2022.
- 37 De Henau, 2022.
- 38 Scheil-Adlung, 2015.
- 39 OIT, 2021n.
- 40 De Henau (2022) tiene en cuenta en su estudio los servicios de cuidados no remunerados, ya que uno de sus principales objetivos es dejar atrás un sistema muy dependiente de este tipo de asistencia.
- 41 OIT, 2020e.
- 42 OMS, s. f. d).
- 43 Gobierno de Australia, National Skills Commission, 2022.
- 44 Booth, 2022.
- 45 OIT, 2019g.
- 46 OIT, 2019g.
- 47 OIT, 2019g.
- 48 Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022.
- 49 Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022.
- 50 De Henau, 2022.
- 51 De Henau, 2022.
- 52 OMS, 2016a.
- 53 OMS, 2016b.
- 54 OCDE, 2016.
- 55 Osterman, ed., 2020.
- 56 OIT, 2017c.
- 57 OIT, 2021n.
- 58 Save the Children, 2015.
- 59 Ambikapathi *et al.*, 2022; Marshall *et al.*, 2021; Borman *et al.*, 2022.
- 60 Banco Mundial, 2019.
- 61 Hurst, 2007.
- 62 OIT, 2018d.
- 63 Banco Mundial, 2015.
- 64 Tropea y Devuyt, 2016.
- 65 UNCTAD, 2022.
- 66 Tropea, 2016.
- 67 OCDE, 2022.
- 68 OCDE, 2022.
- 69 Bielza Diaz-Caneja *et al.*, 2009.
- 70 Pancharatnam *et al.*, s. f.
- 71 Merry y Pranav, 2020.
- 72 OIT, Impact Insurance y AMUCSS, 2018; OIT, 2019a.
- 73 Mahul y Stutley, 2010.
- 74 UNCTAD, 2022.
- 75 Bahn *et al.*, 2021.
- 76 OIT y FAO, 2021.
- 77 OIT *et al.*, 2020; OIT, 2020f.
- 78 OIT y FAO, 2021.
- 79 Durán-Valverde *et al.*, 2013.
- 80 OIT, 2016a.
- 81 OCDE, 2019b.
- 82 Mani *et al.*, 2013.
- 83 OIT, 2008a; OIT, 2019e; OIT, 2022a.
- 84 FAO, 2021.
- 85 Naseem, Spielman y Omamo, 2010.
- 86 OCDE, 2020c.
- 87 Reardon, 2015.
- 88 Reardon *et al.*, 2009.
- 89 Von Braun, Hotchkiss e Immink, 1989.
- 90 Maertens y Swinnen, 2009.
- 91 FAO, 2016.
- 92 Twilley, 2022.
- 93 Makule, Dimoso y Tassou, 2022.
- 94 Brander, Bernauer y Huss, 2021.
- 95 Ikenwa, Sulaimon y Kuye, 2017; FAO, 2016.
- 96 Edeme *et al.*, 2020.
- 97 Kaiser y Barstow, 2022.
- 98 Kaiser y Barstow, 2022.
- 99 Brooks y Donovan, 2020.
- 100 Banco Mundial, 2020.
- 101 OIT, 2019d.
- 102 OIT, 2021q.

- 103 Asare-Kyei, Barnor y De Witt, 2022.
- 104 Banco Mundial, s. f. c).
- 105 OCDE, 2020d.
- 106 OIT, 2020g.
- 107 Ndouna *et al.*, 2021.
- 108 Davies, 2020.
- 109 Benjamin y Mbaye, 2012; Levy, 2008.
- 110 Benjamin y Mbaye, 2012.
- 111 Banco Mundial, s. f. b).
- 112 Banco Mundial, s. f. c).
- 113 Banco Mundial, s. f. c).
- 114 Duman y Zimmerman, de próxima publicación.
- 115 Divald, 2021.
- 116 Berg, 2010.
- 117 Demenet, Razafindrakoto y Roubaud, 2016.
- 118 Demenet, Razafindrakoto y Roubaud, 2016.
- 119 Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas, 2011.
- 120 Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas, 2011.
- 121 Rand y Torm, 2012.
- 122 Hjort y Poulsen, 2019.
- 123 Caldarola *et al.*, 2022.
- 124 Pfeifer, 2010.
- 125 Du y Leigh, 2018.
- 126 Du y Leigh, 2018.
- 127 Emanuel y Harrington, 2020.
- 128 Dearden, Reed y Van Reenen, 2006.
- 129 Konings y Vanormelingen, 2015.
- 130 Gupta, 2020; Lome, Heggeseeth y Moen, 2016.
- 131 Miklian y Hoelscher, 2022.





7

**Políticas  
para potenciar  
la resiliencia**

# Principales observaciones



Crédito: ©andresr



Los mercados por sí solos no han internalizado adecuadamente la importante contribución económica y social del trabajo clave.



Cuando las adversas condiciones de trabajo y los salarios bajos son deficiencias sistémicas, tiende a haber problemas de escasez de mano de obra, rotación laboral y, en última instancia, una prestación inadecuada de servicios clave.



Se requieren evaluaciones y planificaciones compartidas a través del diálogo social para fortalecer las instituciones del trabajo y aumentar la inversión en sectores clave con el fin de encarar los riesgos que merman la resiliencia.

## Los «héroes» de esta crisis, los que nos sustentan, apenas pueden sustentarse<sup>1</sup>.

Nuestra dependencia de los trabajadores clave se demostró durante la pandemia de COVID-19. El personal de los servicios de salud, los cajeros de supermercado, los repartidores, los trabajadores de correos, la gente de mar, los limpiadores y otras personas que suministraban alimentos y artículos de primera necesidad siguieron realizando su trabajo, día tras día, incluso en las etapas más adversas de la pandemia, a menudo asumiendo un alto riesgo personal. Los trabajadores clave sufrieron enfermedades y morbilidad por COVID-19 en mayor proporción que los trabajadores no clave y estuvieron sometidos a comportamientos sociales adversos y otras fuentes de tensión laboral.

Conscientes de los riesgos a que se exponían los trabajadores clave durante la pandemia, las sociedades de todo el mundo los aplaudieron cada noche, exaltándolos como héroes. Sin embargo, por lo general, la apreciación pública del valor del trabajo clave no se ha traducido en mejores condiciones laborales. Los trabajadores clave siguen anclados en los niveles más bajos de la escala salarial y de estatus social. Salvo en algunos casos en que se concedieron indemnizaciones por peligrosidad o primas puntuales, sobre todo a los trabajadores de la salud, en general los trabajadores clave no fueron compensados por esos riesgos adicionales, y la infravaloración de su trabajo no varió durante la pandemia.

Como se detalla en los capítulos 3 y 4, la inseguridad, el escaso poder de negociación y la remuneración inadecuada son características persistentes de la situación de los trabajadores clave, que sufren bajos niveles retributivos y malas condiciones laborales en todo el mundo, a pesar de la importancia de sus ocupaciones para el funcionamiento de nuestras economías y sociedades. Por término medio, los trabajadores clave por cuenta ajena se concentran en la parte inferior de la distribución salarial, lo que significa que sus ingresos son un 26 por ciento inferiores a los de los demás empleados, y un tercio de la diferencia salarial carece de explicación. Una amplia mayoría de los trabajadores clave también soporta otras inseguridades, desde contratos precarios hasta la falta de protección social y formación. Muchos tienen jornadas largas o irregulares y se exponen a elevados riesgos en materia de SST. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto hasta qué punto las sociedades han infravalorado la mayoría de los empleos clave, lo que suscita preocupación sobre la sostenibilidad de estas actividades esenciales de cara a futuras crisis, ya sean pandemias, fenómenos meteorológicos extremos causados por el cambio climático, crisis financieras o guerras.

## Valorar el trabajo clave en consonancia con su contribución social

Los beneficios que los trabajadores clave generan para las economías y las sociedades superan con creces la compensación económica y el reconocimiento social que reciben<sup>2</sup>. Muchos trabajadores clave mal remunerados realizan trabajos que tienen importantes externalidades positivas, pues aportan valor no solo a los beneficiarios directos de sus servicios, sino también a las comunidades en las que viven y trabajan. Sin embargo, esto no se refleja en su remuneración<sup>3</sup>. Por ejemplo, algunos estudios que miden la rentabilidad social de las inversiones en el Reino Unido concluyen que, por cada libra destinada a intervenciones de asistencia social, el rendimiento oscila entre 1,20 y 6,50 libras. En otro estudio con un enfoque similar, que incorpora en el análisis los costos y beneficios sociales, ambientales y económicos, se concluye que tres ocupaciones mal remuneradas —limpiadores de hospitales, trabajadores de plantas de reciclaje y cuidadores de niños— generan más valor social cuantificable que lo que perciben en concepto de salario<sup>4</sup>.

El mercado, por sí solo, tiende a no compensar el valor de esas externalidades. Como se explica en este informe, los trabajadores de los cuidados sufren grandes penalizaciones salariales, lo que indica la falta de reconocimiento de las competencias necesarias en el trabajo asistencial. La expresión «penalización de la remuneración por cuidados» hace referencia a una remuneración por hora inferior a la prevista en función de las calificaciones y la experiencia de quienes ocupan esos puestos<sup>5</sup>. En los Estados Unidos, la penalización se estima en torno al 5-6 por ciento tanto para mujeres como para hombres y, en el caso del cuidado infantil, asciende al 41 por ciento entre las mujeres y al 12 por ciento en el caso de los hombres que prestan cuidados<sup>6</sup>.

Las condiciones laborales de los trabajadores de limpieza y saneamiento, que representan en promedio casi el 5,4 por ciento de los trabajadores clave, son otro ejemplo de ocupación infravalorada respecto de los beneficios sociales que genera. Se calcula que cada dólar gastado en saneamiento tiene un retorno de 9 dólares en ahorro de tratamientos, costos sanitarios y ganancias de productividad<sup>7</sup>. Sin embargo, rara vez

---

**Además de estar estigmatizados por realizar el «trabajo sucio», los trabajadores de la limpieza constituyen uno de los grupos de ocupaciones peor remunerados.**

---

se reconoce la contribución de estos trabajadores, a menudo estigmatizados y precarios<sup>8</sup>. Durante la pandemia de COVID-19, muchos recicladores sufrieron la violencia y el acoso de las autoridades, un claro indicio de su condición de «esenciales pero desechables»<sup>9</sup>. Los trabajadores de la limpieza, además de la estigmatización que sufren por realizar un «trabajo sucio», constituyen uno de los grupos de ocupaciones peor remunerados.

A pesar de su importancia para asegurar el suministro de alimentos tanto en tiempos de prosperidad como de crisis, los trabajadores de los sistemas alimentarios sufren elevados niveles de pobreza laboral, soportan riesgos relacionados con la SST y, en conjunto, están poco amparados por la protección laboral y social, tanto en la legislación como en la práctica<sup>10</sup>. En los países desarrollados, los trabajadores migrantes son una fuerza de trabajo esencial pero temporal, que compensa la escasez de mano de obra interna<sup>11</sup>. Sin embargo, su valor social dista mucho de estar reconocido en sus salarios y modalidades contractuales, que no solo son de carácter temporal, sino que limitan la movilidad en el mercado de trabajo y no otorgan a los migrantes todos los derechos económicos y sociales de que disfruta la población nativa<sup>12</sup>.

La falta de elementos que recompensen el valor generado por los trabajadores clave repercute negativamente no solo en ellos, sino en el conjunto de la sociedad<sup>13</sup>. Los trabajadores pueden renunciar a ocupaciones clave que son vitales para el funcionamiento de la sociedad, por motivos relacionados con el bajo estatus social y la precariedad del empleo. En 2021, la mayoría de los trabajadores que renunciaron a su puesto en los Estados Unidos citaron como principales motivaciones los bajos salarios (el 63 por ciento), la falta de oportunidades de ascenso (el 63 por ciento) y el sentirse poco respetados en el empleo (el 57 por ciento), tres factores muy relacionados con la infravaloración del trabajo<sup>14</sup>. Ocupaciones clave como la enfermería sufren escasez de trabajadores en todos los países, y la OMS calcula que en 2020 habrá un déficit mundial de 6 millones de profesionales en el sector<sup>15</sup>. El exceso de trabajo, la violencia y el acoso, el impago de salarios, los bajos niveles retributivos y el consiguiente agotamiento y abandono del personal de enfermería han acelerado el déficit<sup>16</sup>. En muchos países de la OCDE con poblaciones envejecidas, el sector de los cuidados de larga duración adolece de una grave escasez de mano de obra, un claro indicio de las malas condiciones de trabajo<sup>17</sup>.

Los conductores de camiones pesados, los limpiadores y asistentes y los trabajadores de los cuidados personales en instituciones figuran entre las ocupaciones con mayor escasez de mano de obra en Europa<sup>18</sup>. Los gobiernos municipales de Delhi, Mumbai y Bangalore (India) han denunciado escasez de conductores de autobús debido a los bajos salarios, la pesada carga de trabajo y las condiciones laborales sumamente estresantes<sup>19</sup>. Francia y Nueva Zelandia registran carencias similares en los servicios de transporte urbano, lo que ha supuesto una reducción del personal de atención a los pasajeros, un aumento de los tiempos de espera y recortes en las rutas<sup>20</sup>. Como consecuencia del

asombroso crecimiento del comercio electrónico provocado por la pandemia, también ha aumentado el déficit de mano de obra en los sectores del transporte y la logística<sup>21</sup>. Casi el 83 por ciento de los fabricantes estadounidenses afirman que su mayor dificultad consiste en atraer y retener una mano de obra de calidad, y se estima que la escasez de trabajadores experimentados y con talento podría acarrear un costo de 1 billón de dólares de aquí a 2030<sup>22</sup>.

La persistente escasez de mano de obra y la elevada rotación laboral causadas por la infravaloración de los trabajadores en actividades económicas clave afectan a la prestación de servicios básicos. Y estas carencias se agravan en periodos de crisis. La pandemia de COVID-19 también puso de manifiesto cómo la insuficiente inversión en infraestructuras físicas y sociales agravó los efectos negativos de la pandemia, provocando muertes evitables, por ejemplo, por falta de respiradores o de personal en los hospitales. Del mismo modo, las dificultades económicas se exacerbaban en los sectores y organizaciones con apenas recursos para mantener a sus trabajadores en régimen de regulación temporal del empleo o para proporcionarles protección social frente a las pérdidas de ingresos. La pandemia puso de relieve el nexo entre la infraestructura física y social y el trabajo decente, y subrayó la necesidad de realizar inversiones sectoriales que mejoren las condiciones de trabajo y de vida.

La pandemia también evidenció que los mercados no internalizan plenamente el valor social y económico de la resiliencia, ni las externalidades ambientales. Si los países quieren ampliar su capacidad para hacer frente a las grandes crisis, deben prepararse realizando inversiones e intervenciones de políticas en sectores clave, y fortaleciendo las instituciones del trabajo para que apoyen a los trabajadores clave.

---

**La persistente escasez de mano de obra y la elevada rotación laboral causadas por la infravaloración de los trabajadores en actividades económicas clave afectan a la prestación de servicios básicos.**

---

## Hacia una mayor resiliencia económica y social

Los déficits de trabajo decente de los trabajadores clave debilitan la resiliencia de las economías y sociedades ante diversos tipos de crisis. Algunos de los problemas más acuciantes que se han evidenciado durante la pandemia son los siguientes:

- ▶ *Elevados riesgos relacionados con la SST.* Desde antes de la pandemia, los trabajadores clave se exponen más frecuentemente a peligros físicos y biológicos, así como a riesgos psicosociales. En los aspectos relativos a la seguridad y la salud, los datos de Europa y los Estados Unidos indican que la proporción de trabajadores clave que sufrieron agresiones verbales antes de la pandemia (uno de cada cinco) es mucho mayor que la del resto de la población ocupada. Durante la pandemia, la incidencia de agresiones verbales y amenazas aumentó bruscamente en todas las ocupaciones clave (más que en las ocupaciones no clave), y de forma especialmente abrupta en el comercio al por menor (del 2 por ciento en 2015 al 12 por ciento en 2021 en los Estados Unidos). Los trabajadores clave soportaron también mayores riesgos sanitarios durante la pandemia de COVID19, debido a su presencia física en los lugares de trabajo y al contacto con los clientes. Los datos disponibles sobre el exceso de mortalidad por ocupación indican que los trabajadores clave del transporte, la seguridad y la limpieza registraron las tasas de mortalidad más altas, por encima de la tasa correspondiente a los profesionales de la salud, ya de por sí elevada. Esto indica que se trata de ocupaciones sujetas a controles de SST más laxos, con un acceso más limitado a la atención sanitaria y a las licencias remuneradas por enfermedad.
- ▶ *Exceso de temporalidad.* Casi uno de cada tres empleados clave tiene un contrato temporal, aunque la proporción varía mucho entre países y sectores. La incidencia del trabajo temporal es mayor en los sistemas alimentarios, donde representa un 46 por ciento de los trabajadores del sector. Ahora bien, el empleo temporal también es muy prevalente en el comercio al por menor, la limpieza y el saneamiento y las ocupaciones manuales, donde uno de cada tres trabajadores tiene un contrato temporal. Así como la limpieza y la seguridad suelen subcontratarse, la demanda de trabajo en otras ocupaciones clave se cubre habitualmente con trabajadores cedidos por agencias, sobre todo en servicios de almacenamiento, pero también cada vez más en la salud.
- ▶ *Horarios de trabajo largos e irregulares.* Más del 46 por ciento de los empleados clave de los países de ingresos bajos trabajan jornadas largas, en tanto que una parte sustancial de los trabajadores clave de todo el mundo tienen horarios irregulares o jornadas reducidas. Las jornadas prolongadas son más comunes en el transporte, donde casi el 42 por ciento de los trabajadores clave de todo el mundo trabajan más de 48 horas semanales.
- ▶ *Bajos niveles retributivos.* En promedio, el 29 por ciento de los empleados clave están poco remunerados, independientemente del nivel de desarrollo de los países, y ganan un 26 por ciento menos que los demás empleados. Solo el 17 por ciento de esta diferencia se explica por el nivel de estudios y la experiencia profesional. La proporción de empleados clave con baja remuneración es del 47 por ciento en los sistemas alimentarios, y del 37 por ciento en el comercio al por menor. Estos sectores emplean a una gran proporción de migrantes sobre todo en los países de ingresos altos, lo que indica que la incidencia de los bajos salarios es mayor entre los trabajadores clave migrantes.
- ▶ *Infrarrepresentación, sobre todo en algunos sectores clave.* Aunque los niveles de sindicación y la cobertura de la negociación colectiva son insuficientes para muchos trabajadores, las tasas de sindicación en varios sectores clave —como los sistemas alimentarios (el 9 por ciento), la limpieza y el saneamiento (el 13 por ciento) y el comercio al por menor (el 6 por ciento)— son significativamente inferiores al promedio tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Se trata de una situación desafortunada, ya que la representación ofreció a los trabajadores un medio para abordar sus preocupaciones durante la pandemia de COVID-19, y la negociación colectiva resultó ser una herramienta eficaz y flexible de interlocución social para formular políticas capaces de responder a las necesidades cambiantes en el lugar de trabajo.

- ▶ *Déficits de protección social.* Casi el 60 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos carecen de protección social. En los países de ingresos bajos, la protección social es mínima y solo da cobertura al 17 por ciento de los trabajadores clave. El panorama es aún más aciago para los trabajadores clave por cuenta propia, a los que se priva casi por completo de protección social en casi todo el mundo, principalmente en los países en desarrollo.
- ▶ *Formación insuficiente.* Menos del 3 por ciento de los trabajadores clave de los países de ingresos bajos y medianos bajos recibieron formación durante el último año, y la proporción se reduce al 1,3 por ciento cuando se trata de trabajadores clave por cuenta propia.

Como se explica en el capítulo 5, la legislación y las políticas necesarias para fortalecer las instituciones del trabajo son importantes para todos los trabajadores y para el mundo del trabajo en general. Por poner un ejemplo, los trabajadores, las empresas y la sociedad se benefician cuando se limitan los horarios de trabajo excesivos durante periodos prolongados, pero esta intervención de política beneficia en especial a los trabajadores clave, que son muy propensos a las jornadas largas en sectores como el transporte y la seguridad. Dada la sobrerrepresentación de los trabajadores clave en el empleo precario y en el trabajo mal remunerado que no ofrece la debida protección social, las intervenciones generales de políticas en estos ámbitos mejorarían las condiciones laborales de los trabajadores clave, beneficiando también a otros trabajadores.

Eso no significa en modo alguno que no se necesiten políticas específicas. Al contrario, muchos de los principales déficits observados en las condiciones de trabajo son específicos de determinados sectores y ocupaciones, lo que hace que el diálogo social —y en particular la negociación colectiva— sea el instrumento idóneo para remediar las deficiencias. La negociación colectiva permite a los empleadores, a los trabajadores y a sus representantes adaptar las normas a los problemas característicos del sector, la ocupación o la empresa de que se trate, y flexibilizarlas cuando cambian las circunstancias, como ocurrió durante la pandemia de COVID-19. Las experiencias de negociación colectiva en el transcurso de la pandemia, descritas sucintamente en el capítulo 3 y con mayor amplitud en el informe de la OIT sobre el diálogo social (2022)<sup>23</sup>, demuestran la eficacia de esta herramienta para satisfacer las necesidades inmediatas de empleadores y trabajadores durante la crisis de la COVID-19.

También se necesitan políticas específicas para los trabajadores migrantes, puesto que muchas de sus dificultades se derivan de las implicaciones legales de su condición migratoria. La pandemia de COVID-19 demostró la función esencial de los trabajadores migrantes en el sostenimiento de sectores clave de la economía, especialmente la seguridad alimentaria. Así pues, se necesitan disposiciones jurídicas y políticas capaces de alinear las políticas de admisión con la legislación laboral para que los trabajadores migrantes disfruten de protección laboral y social con plenas coberturas.

---

## El déficit de resiliencia prevalente en sectores y actividades clave justifica un proceso deliberado de evaluación y planificación compartidas a través del diálogo social.

---

En otros casos, los déficits tienen su origen en un entorno operativo restringido que alienta a los empleadores, ya sean públicos o privados, a reducir costos en detrimento de las condiciones de trabajo. Por consiguiente, se necesitan políticas más amplias con el fin de abordar algunas de las causas profundas que, en última instancia, afectan a las condiciones de trabajo, como la escasez de personal en enfermería —que trae consigo jornadas laborales excesivas y una mayor intensidad de trabajo para las personas que permanecen en el puesto— provocada por los recortes en los presupuestos públicos. En definitiva, los responsables políticos no pueden desvincular por completo las políticas laborales de las políticas más amplias de nivel macroeconómico y sectorial.

Muchos países, independientemente de su nivel de ingresos, presentan importantes carencias de inversión en los sistemas de salud y alimentarios. Si las sociedades valoran la capacidad de sus economías para suministrar bienes y servicios esenciales en la vida cotidiana, una primera condición necesaria es velar por que las organizaciones, públicas y privadas, dispongan de los recursos —físicos, financieros y humanos— necesarios a tal efecto. Las políticas dirigidas a impulsar la resiliencia conciernen no solo a las instituciones del trabajo, sino también a las inversiones y políticas de apoyo a las organizaciones, públicas o privadas, que prestan servicios o suministran bienes clave.

En resumen, el déficit de resiliencia prevalente en sectores y actividades clave justifica un proceso deliberado de evaluación y planificación compartidas a través del diálogo social. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores se beneficiarían si aunaran esfuerzos dirigidos a establecer una hoja de ruta viable

para identificar y abordar los déficits específicos de sus instituciones del trabajo y de la capacidad productiva y de resiliencia en los sectores clave. Las mejoras resultantes en cuanto a la capacidad de su economía para mantener un adecuado suministro de bienes y servicios clave se amortizaría con creces en la próxima crisis. Esta es una de las enseñanzas de política más importantes que se extraen de la pandemia de COVID-19.

En el cuadro 7.1 se expone una lista de control de los aspectos más destacados del proceso tripartito de evaluación de la resiliencia y de planificación de políticas proactivas.

► **Cuadro 7.1. Lista de control de políticas para potenciar la resiliencia**

<b>Fortalecimiento de las instituciones del trabajo</b>	
✓	Garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable para todos los trabajadores, tal como se establece en los convenios fundamentales sobre SST, abordando al mismo tiempo los riesgos específicos de los trabajos clave
✓	Fortalecer el ejercicio de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva para promover el diálogo social y corregir las deficiencias de las condiciones laborales de los trabajadores clave
✓	Subsanar las lagunas jurídicas en materia de protección laboral, poner fin a la clasificación errónea del empleo e instituir políticas adaptadas que brinden protección a los trabajadores autónomos realmente independientes
✓	Asegurar la igualdad de trato en las modalidades contractuales y establecer otras salvaguardias que impidan el uso indebido del trabajo a tiempo parcial, temporal, a través de agencias o subcontratado
✓	Limitar los horarios de trabajo excesivamente largos e imprevisibles
✓	Aprovechar las ventajas del salario mínimo y la negociación colectiva para garantizar que la contribución social de los trabajadores clave esté debidamente recompensada
✓	Rectificar la infravaloración de las «competencias interpersonales» en las profesiones feminizadas mediante disposiciones y políticas específicas
✓	Garantizar la protección social para todas las personas, con especial atención a las licencias remuneradas por enfermedad
✓	Mejorar el acceso a la formación para desarrollar competencias y facilitar la progresión profesional
✓	Mejorar la observancia para salvar la distancia entre la legislación y la práctica
<b>Apoyo a sectores y empresas clave mediante inversiones en infraestructuras físicas y sociales</b>	
✓	Garantizar la financiación de sistemas de salud asequibles y de calidad y el acceso a servicios de salud, incluidos los cuidados de larga duración, en condiciones suficientes para responder a crisis y catástrofes, así como para asegurar el bienestar general de la sociedad
✓	Apoyar a los agricultores dotándolos de infraestructuras físicas que mejoren su acceso a los mercados y su productividad
✓	Desarrollar mecanismos de seguros que apoyen a los agricultores frente a la volatilidad de los precios de los productos básicos derivada de los riesgos naturales y del cambio climático
✓	Desarrollar mecanismos de financiación innovadores y reestructurar la deuda soberana para apoyar las inversiones de los países de ingresos bajos en los sistemas de salud y la agricultura y ganadería
✓	Garantizar la adecuación y resiliencia de la infraestructura física indispensable para el funcionamiento y la prosperidad de empresas y organizaciones
✓	Mejorar el acceso al crédito, prestando especial atención a las necesidades de las mipymes, sobre todo en los sectores que producen bienes y servicios clave
✓	Apoyar la transición a la formalización mediante un enfoque integral multipartito
✓	Evaluar la capacidad sectorial y elaborar planes de continuidad de la actividad en sectores clave en preparación ante posibles aumentos de la demanda o restricciones de la oferta en situaciones de crisis y catástrofes

## Notas

- 1 Del Río y Medappa, 2020.
- 2 Baum y Espinosa, 2021.
- 3 Lockwood, Nathanson y Weyl, 2017.
- 4 Lawlor, Kersley y Steed, 2009.
- 5 England, Budig y Folbre, 2002.
- 6 England, Budig y Folbre, 2002.
- 7 P.K. Singh, 2014.
- 8 Monteiro, 2022.
- 9 Orleans Reed, 2022.
- 10 OIT *et al.*, 2020.
- 11 Weiler, McLaughlin y Cole, 2017.
- 12 Parlamento Europeo, 2021.
- 13 Bublitz y Regner, 2022; Press, 2021.
- 14 Parker y Menasce Horowitz, 2022.
- 15 OMS, 2020c.
- 16 Consejo Internacional de Enfermeras, 2021.
- 17 OCDE, 2021b; Lodovici *et al.*, 2022.
- 18 Comisión Europea, 2020.
- 19 OIT, 2021i.
- 20 OIT, 2021i.
- 21 OIT, 2021i.
- 22 Deloitte Insights y Manufacturing Institute, 2021; National Association of Manufacturers, 2021.
- 23 OIT, 2022g.



# Anexo

## A1. Metodología para elaborar una lista mundial de servicios y trabajadores clave

Al comienzo de la pandemia de COVID-19, 126 países promulgaron decretos gubernamentales o anuncios en los que se designaban actividades o servicios esenciales. De ellos, 89 países (el 71 por ciento de la muestra) publicaron listas en las que se especificaban actividades clave que debían seguir en funcionamiento, 31 países (el 25 por ciento) designaron servicios clave, mientras que los 6 países restantes (el 4 por ciento) publicaron listas en las que se especificaban actividades no permitidas.

A los efectos del presente informe, las listas de actividades y servicios clave se codificaron según las categorías de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas, Revisión 4 (CIIU Rev. 4) al nivel de dos dígitos. Seguidamente, la lista de sectores al nivel de dos dígitos se redujo a los sectores considerados esenciales por 90 países o más, lo que corresponde al 72 por ciento de la muestra. A fin de comprobar la validez de este umbral, también se tuvieron en cuenta los límites de 80 países o más y de 100 países o más. El umbral más bajo, de 80 países o más, solo supuso la inclusión adicional de las «Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales», categoría que representa una parte menor del empleo en la mayoría de los países. El umbral más alto, de 100 países o más, dio lugar a la exclusión de ciertos sectores comprendidos en las categorías de la explotación de minas y canteras y las industrias manufactureras, que son partes fundamentales de las cadenas de suministro y siguieron operando durante la pandemia. La razón para no incluir estos sectores era la ausencia de esas actividades en algunos países, y no su clasificación como no «esenciales». Utilizando el umbral de 90 países o más, se consideraron clave 47 sectores al nivel de dos dígitos de la CIIU, agrupados en 13 grandes categorías (véase el cuadro A1).

### ► Cuadro A1. Lista de sectores esenciales

#### **Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca**

- 01 Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas
- 02 Silvicultura y extracción de madera
- 03 Pesca y acuicultura

#### **Explotación de minas y canteras**

- 05 Extracción de carbón de piedra y lignito
- 06 Extracción de petróleo crudo y gas natural
- 07 Extracción de minerales metalíferos
- 08 Explotación de otras minas y canteras
- 09 Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas y canteras

#### **Industrias manufactureras**

- 10 Elaboración de productos alimenticios
- 11 Elaboración de bebidas
- 17 Fabricación de papel y de productos de papel
- 18 Impresión y reproducción de grabaciones
- 19 Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo
- 20 Fabricación de sustancias y productos químicos
- 21 Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico
- 22 Fabricación de productos de caucho y de plástico
- 23 Fabricación de otros productos minerales no metálicos
- 24 Fabricación de metales comunes
- 33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo

#### **Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado**

- 35 Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado

#### **Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación**

- 36 Captación, tratamiento y distribución de agua
- 37 Evacuación de aguas residuales
- 38 Recogida, tratamiento y eliminación de desechos; recuperación de materiales
- 39 Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de desechos

#### **Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas**

- 46 Comercio al por mayor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas
- 47 Comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas

#### **Transporte y almacenamiento**

- 49 Transporte por vía terrestre y transporte por tuberías
- 50 Transporte por vía acuática
- 51 Transporte por vía aérea
- 52 Almacenamiento y actividades de apoyo al transporte
- 53 Actividades postales y de mensajería

▶ **Cuadro A1. (continuación)****Información y comunicaciones**

- 58 Actividades de edición
- 60 Actividades de programación y transmisión
- 61 Telecomunicaciones
- 62 Programación informática, consultoría de informática y actividades conexas
- 63 Actividades de servicios de información

**Actividades financieras y de seguros**

- 64 Actividades de servicios financieros, excepto las de seguros y fondos de pensiones
- 65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto planes de seguridad social de afiliación obligatoria
- 66 Actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros

**Actividades profesionales, científicas y técnicas**

- 69 Actividades jurídicas y de contabilidad
- 70 Actividades de oficinas principales; actividades de consultoría de gestión

**Actividades de servicios administrativos y de apoyo**

- 80 Actividades de seguridad e investigación
- 81 Actividades de servicios a edificios y de paisajismo

**Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria**

- 84 Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria

**Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social**

- 86 Actividades de atención de la salud humana
- 87 Actividades de atención en instituciones
- 88 Actividades de asistencia social sin alojamiento

A partir de la lista de sectores de doble dígito que figura en el cuadro A1, el siguiente paso consistió en identificar las ocupaciones de cada uno de esos sectores tomando la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08). Este ejercicio dio como resultado 40 categorías de ocupaciones, de las cuales se eliminaron aquellas que podían realizarse a distancia desde el hogar durante la pandemia. Aunque muchas de estas últimas son fundamentales para el funcionamiento de las economías y las sociedades, la posibilidad de trabajar desde casa permitió que los trabajadores no estuvieran expuestos al mismo riesgo que aquellos cuyos empleos requerían presencia física. Como se indica en la introducción, el informe se centra en los trabajadores clave expuestos al riesgo de contraer el virus causante de la COVID-19 como consecuencia de sus ocupaciones.

Las ocupaciones se identificaron como «teletrabajables» (es decir, compatibles con el teletrabajo) siguiendo las estimaciones mundiales de la OIT<sup>1</sup> y de Dingel y Neiman<sup>2</sup>. En el análisis de Dingel y Neiman se aplican las descripciones profesionales del programa estadounidense O\*NET (Occupational Information Network). Como este modelo se basa en datos de los Estados Unidos, se consideró este como un umbral superior de la capacidad de trabajar desde casa. Así, se da por supuesto que cualquier ocupación considerada no teletrabajable según los estándares de los Estados Unidos tampoco será teletrabajable en países con niveles más bajos de desarrollo económico. En las estimaciones de la OIT, que se basaron en una evaluación realizada por expertos mediante una encuesta Delphi, se asignaron probabilidades a las categorías de ocupación de la CIUO al nivel de tres dígitos en un conjunto de países de diferentes regiones y, a continuación, se agregaron los resultados por grupo de países según su nivel de ingresos. Se excluyeron de la lista aquellas ocupaciones a las que tanto la OIT como Dingel y Neiman asignaron puntuaciones altas de teletrabajabilidad<sup>3</sup>. Una vez eliminadas las ocupaciones teletrabajables, quedaron 25 categorías de ocupación a nivel de dos dígitos de la CIUO.

En este informe, los trabajadores clave se definen como los trabajadores en las 25 ocupaciones no teletrabajables del cuadro A2, que trabajan en los 47 sectores económicos clave del cuadro A1 (trabajadores clave = ocupaciones clave  $\cap$  sectores clave). El análisis estadístico de este informe se centra en los trabajadores de esta intersección<sup>4</sup>. En la mayoría de los sectores y ocupaciones existe una coincidencia sustancial entre ambas categorizaciones. En el gráfico A1 se ofrece una visión de conjunto de la coincidencia entre sectores y ocupaciones clave, basada en el promedio de los 90 países y territorios sobre los que se dispone de datos categorizados según la CIUO y la CIIU al nivel de dos dígitos. Así, por ejemplo, solo el 11 por ciento de los trabajadores de los sistemas alimentarios no estaban ocupados en sectores clave. Un ejemplo de esa excepción es el de los ayudantes de preparación de alimentos ocupados en la hostelería, que no fue un sector calificado como esencial. Los sistemas alimentarios, la salud, el comercio al por menor, la seguridad y el transporte coinciden en más del 80 por ciento con sectores clave. En las demás categorías —ocupaciones manuales, limpieza y saneamiento, y técnicos y otros trabajadores de apoyo— la coincidencia es menos robusta (oscila entre el 32 y el 48 por ciento), lo que indica la importante presencia de estas categorías de ocupación en todos los sectores económicos.

### ► Cuadro A2. Ocupaciones clave no teletrabajables en los ocho grupos de ocupaciones

#### Trabajadores de los sistemas alimentarios

- 61 Agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias con destino al mercado
- 62 Trabajadores forestales calificados, pescadores y cazadores
- 63 Trabajadores agropecuarios, pescadores, cazadores y recolectores de subsistencia
- 92 Peones agropecuarios, pesqueros y forestales
- 94 Ayudantes de preparación de alimentos

#### Trabajadores de la salud

- 22 Profesionales de la salud
- 32 Profesionales de nivel medio de la salud
- 53 Trabajadores de los cuidados personales

#### Trabajadores del comercio al por menor

- 52 Vendedores
- 95 Vendedores ambulantes de servicios y afines

#### Trabajadores de seguridad

- 54 Personal de los servicios de protección

#### Trabajadores manuales

- 71 Oficiales y operarios de la construcción excluyendo electricistas

- 72 Oficiales y operarios de la metalurgia, la construcción mecánica y afines

- 73 Artesanos y operarios de las artes gráficas

- 74 Trabajadores especializados en electricidad y la electrotecnología

- 75 Operarios y oficiales de procesamiento de alimentos, de la confección, ebanistas, otros artesanos y afines

- 81 Operadores de instalaciones fijas y máquinas

- 82 Ensambladores

- 93 Peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte

#### Trabajadores de limpieza y saneamiento

- 91 Limpiadores y asistentes

- 96 Recolectores de desechos y otras ocupaciones elementales

#### Trabajadores del transporte

- 83 Conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles

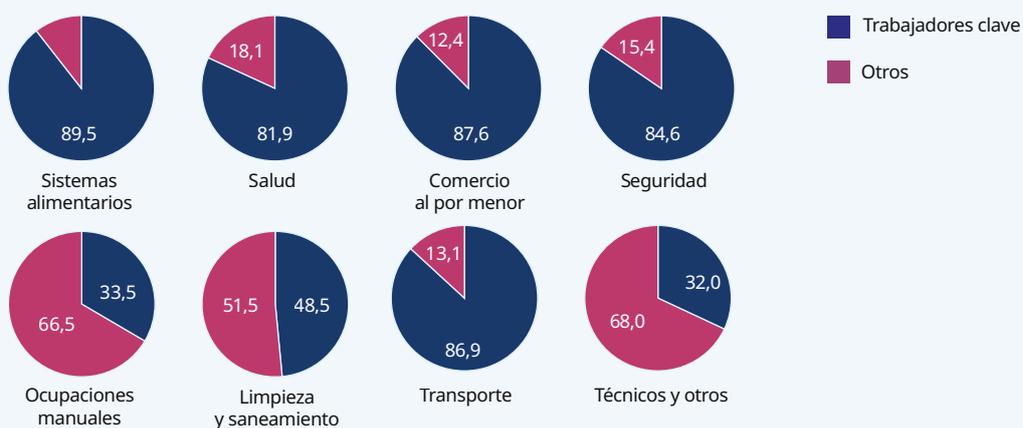
#### Trabajadores técnicos y administrativos

- 31 Profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio

- 44 Otro personal de apoyo administrativo

- 51 Trabajadores de los servicios personales

### ► Gráfico A1. Presencia de ocupaciones clave en sectores esenciales y no esenciales (en porcentaje)



Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de los 90 países y territorios enumerados en el cuadro A6.

Dado que la lista de trabajadores clave es muy amplia, en el informe a veces se desglosa el análisis para prestar más atención a los ocho grupos de ocupaciones agrupados en el gráfico A1 y enumerados en el cuadro A2, lo que permite estudiar con mayor detalle la experiencia y las preocupaciones de un grupo de trabajadores más definido.

En la sección 4.8, se limita el análisis a los trabajadores técnicos y administrativos, y se excluye a los trabajadores de los servicios personales (51), dado que esta categoría abarca un conjunto muy amplio de ocupaciones (por ejemplo, trabajadores de los sistemas alimentarios (512); revisores y cobradores de los transportes públicos (5112, trabajadores del transporte); supervisores de mantenimiento y limpieza en oficinas, hoteles y otros establecimientos

(5151, trabajadores de limpieza y saneamiento)) que son clave pero pertenecen a los otros grupos de ocupaciones. Como los datos se limitan al nivel de dos dígitos y no pueden reasignarse, en aras de la exactitud se optó por eliminar a los trabajadores de los servicios personales (51) del análisis de los grupos de ocupaciones. No obstante, se incluye esta categoría en las cifras agregadas sobre trabajadores clave utilizadas en el informe. En conjunto, los trabajadores de los servicios personales constituyen solo el 1,8 por ciento de los trabajadores clave; por lo tanto, su exclusión no afecta a la distribución de los trabajadores clave por grupo profesional.

## Identificación de los trabajadores clave en la India

La clasificación nacional de ocupaciones (National Classification of Occupations, CNO 2004) utilizada en la Periodic Labour Force Survey (PLFS) de la India difiere ligeramente de la CIUO-08. Por ello se elaboró un cuadro de concordancias entre las dos clasificaciones para identificar en los datos de la PLFS las ocupaciones no teletrabajables (cuadro A2). Por ejemplo, según se recoge en el cuadro de concordancias, los empleos clasificados como «operadores de instalaciones fijas y máquinas» (código 81 de la CIUO-08) corresponden a las categorías «operadores de instalaciones fijas y afines» (código 81 de la NCO2004) y «operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores» (código 82 de la NCO2004) en la clasificación de la India.

## Identificación de los trabajadores clave en China

En el caso de China, la encuesta utilizada para estudiar la población de trabajadores clave es la de China Family Panel Studies (CFPS) de 2018. Al igual que la mayoría de las encuestas de hogares de China, esta no incluye una variable sectorial detallada basada en la clasificación CIU Rev. 4, sino que proporciona una agrupación de variables agregadas de trabajadores según la clasificación nacional de sectores económicos de China (GB/T 4754-2002), que consta de las 20 categorías siguientes:

- 1 Agricultura, silvicultura, ganadería y pesca;
- 2 Minería;
- 3 Industrias manufactureras;
- 4 Producción y suministro de electricidad, gas y agua;
- 5 Construcción;
- 6 Comercio al por mayor y al por menor;
- 7 Transporte, almacenamiento y correo;
- 8 Servicios de alojamiento y restauración;
- 9 Transmisión de información, programas informáticos y servicios de tecnología de la información;
- 10 Actividades financieras;
- 11 Actividades inmobiliarias;
- 12 Arrendamiento y servicios a empresas;
- 13 Investigación científica y servicios técnicos;
- 14 Gestión de la conservación del agua, el medio ambiente y las infraestructuras públicas;
- 15 Servicios a domicilio, reparaciones y otros servicios;
- 16 Enseñanza;
- 17 Atención de la salud y asistencia social;
- 18 Cultura, deportes y entretenimiento;
- 19 Gestión pública, seguridad social y organizaciones sociales;
- 20 Organizaciones internacionales.

Dado que la lista detallada de sectores y servicios clave utilizada en la definición de trabajadores clave que figura en el cuadro A1 no está disponible en los datos de China, se adaptó el análisis examinando simplemente todos los sectores y servicios salvo los siguientes (según la clasificación china): 5 construcción; 8 servicios de alojamiento y

restauración; 11 actividades inmobiliarias; 16 enseñanza; 18 cultura, deportes y entretenimiento; 20 organizaciones internacionales.

Con esta metodología, es posible que se hayan clasificado erróneamente como «clave» algunos de los trabajadores encuestados en la CFPS, lo que no habría sido el caso si se hubiera utilizado la definición precisa. Por ejemplo, los trabajadores de la industria tabacalera pertenecen a la categoría «3 manufacturas» en la clasificación china y, por lo tanto, podrían considerarse «clave», ya que también trabajan en una ocupación no teletrabajable.

Para medir la sobrestimación de los trabajadores clave en China como resultado de esta metodología, se calculó la proporción media de trabajadores adicionales incluidos en la adaptación china de la definición de trabajadores clave tomando una muestra de economías de ingresos medianos altos (27 países). En estos países se habría añadido en promedio un 9 por ciento de trabajadores a la población de trabajadores clave si se hubiera aplicado la adaptación china. Dado que la población estimada de trabajadores clave en China es de un 44 por ciento, es probable que el 20 por ciento de ellos (=9/44) se hayan clasificado erróneamente como «clave».

Aunque las estimaciones correspondientes a China no se basan exactamente en la población de trabajadores clave definida para los demás países examinados en el informe, se han incluido en los resultados. No obstante, las estimaciones relativas a China parecen coincidir a grandes rasgos con los resultados correspondientes a los países de ingresos medianos altos en las distintas dimensiones estudiadas.

## A2. Datos para analizar la experiencia de los trabajadores y las empresas clave durante la pandemia de COVID-19 (capítulo 2)

### Análisis de la mortalidad por ocupación

El análisis de la mortalidad por ocupación presentado en la sección 2.1 se basa en las estadísticas vitales publicadas de los países que incluyen información sobre la ocupación (véase el cuadro A3). Las estadísticas vitales se elaboran a partir de los certificados de defunción expedidos por hospitales o médicos forenses. No son muestras y, por lo tanto, no tienen ponderaciones muestrales.

#### ► Cuadro A3. Estadísticas vitales utilizadas para el análisis de la morbilidad por ocupación

País	Nombre	Años
Brasil	Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)	2019, 2020
Colombia	Defunciones No Fetales	2019, 2020
Costa Rica	Registro Civil: Total de Defunciones	2019, 2020
Estados Unidos	Sistema Nacional de Estadísticas Vitales (NVSS)	2020
México	Estadística de Defunciones Generales	2019, 2020

Para calcular las tasas de mortalidad por ocupación, hay que dividir el número de defunciones registradas en cada ocupación por el número de trabajadores. El número de trabajadores por ocupación procede de las encuestas de población activa de los respectivos países que figuran en el cuadro A6. Cuando no ha sido posible disponer de esta información, se han utilizado las variaciones del número de defunciones por ocupación.

## Entrevistas cualitativas

Las entrevistas analizadas en el capítulo 2 siguieron un cuestionario genérico de preguntas abiertas planteadas a los trabajadores, acerca de sus condiciones laborales antes de la pandemia, su experiencia de trabajo durante la pandemia y sus esperanzas y aspiraciones de cara al futuro, junto con apartados que recogían información sociodemográfica básica e información sobre la ocupación, la situación contractual y el lugar de trabajo de los entrevistados. En las entrevistas con pequeños empresarios, entre los que había trabajadores informales por cuenta propia, el cuestionario abierto contenía preguntas sobre las dificultades para operar durante la pandemia, cómo les habían afectado las medidas de confinamiento, el efecto sobre las ventas, los escollos de las cadenas de suministro y las dificultades para garantizar la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, incluido el suministro de EPP. El cuadro A4 muestra la distribución de las personas entrevistadas.

Atendiendo a la diversidad de países, sectores y ocupaciones abarcados, los entrevistadores adaptaron el cuestionario al contexto específico del país y del sector. Los entrevistados, elegidos mediante un muestreo intencionado, participaron en entrevistas individuales o en grupos de discusión, con el criterio explícito de que hubieran trabajado en el mismo puesto desde antes de la pandemia. La muestra de personas entrevistadas es representativa de todos los sectores y modalidades de trabajo, incluido el trabajo informal. Las entrevistas fueron analizadas por los autores de los estudios preliminares y por los autores de este informe, que codificaron una submuestra de las entrevistas utilizando el software de análisis de datos cualitativos Nvivo. Los nombres de los entrevistados se han modificado para proteger su anonimato.

### ▶ Cuadro A4. Número y distribución de trabajadores y pequeños empresarios entrevistados por sector de actividad y país, entrevistas individuales y grupos de discusión

<b>Sistemas alimentarios</b>	Argentina (9), Canadá (30), Filipinas (7), Ghana (4), India (rural) (48), India (urbana) (12), Kenya (5), Malasia (4), México (3), Perú (8), Sudáfrica (10), Türkiye (14)
<b>Salud</b>	Argentina (13), Filipinas (13), Ghana (16), India (16), Kenya (7), México (13), Perú (11), Türkiye (12)
<b>Comercio al por menor</b>	Argentina (6), India (rural) (1), Kenya (7), México (1), Perú (1)
<b>Seguridad</b>	Filipinas (2), India (6), Kenya (6), Malasia (4), México (3)
<b>Ocupaciones manuales</b>	Filipinas (2), Perú (4), Sudáfrica (1)
<b>Limpieza y saneamiento</b>	Argentina (6), India (12), Malasia (4), Perú (5), República de Corea (8), Türkiye (3)
<b>Transporte</b>	Argentina (6), Filipinas (3), Ghana (7), Kenya (4), Malasia (4), México (3), Perú (8), República de Corea (6), Sudáfrica (2)
<b>Técnicos y administrativos</b>	Filipinas (2), Ghana (5), India (rural) (1), Kenya (1), México (9), Perú (8), República de Corea (2), Sudáfrica (2), Türkiye (1)
<b>Pequeños empresarios (sectores clave)</b>	Argentina (11), Filipinas (4), Ghana (13), India (rural) (55), India (urbana) (4), Kenya (16), Malasia (4), México (10), Perú (8), Türkiye (11)

**Nota:** Datos procedentes de estudios preliminares elaborados para la OIT.

## Análisis de las empresas clave

El análisis de las empresas clave durante la pandemia de COVID-19 se basa en las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES) y las encuestas de seguimiento de empresas sobre la COVID-19 (COV-ES), asimismo del Banco Mundial. WBES es un conjunto de datos representativos a escala nacional de empresas registradas en el sector privado con cinco o más empleados. La muestra de las COV-ES está formada por empresas encuestadas en las rondas de referencia de WBES realizadas entre 2016 y 2020, a las cuales se volvió a entrevistar. En la sección 2.3 se utiliza la primera ronda de datos COV-ES, que tiene la mayor cobertura y es comparable entre países. Se recopilan listas de distintas fuentes (desde documentos oficiales hasta periódicos) que incluyen definiciones de los sectores esenciales y se traducen a la codificación sectorial de las WBES, ya sea mediante una correspondencia cruzada o cotejando las

► **Cuadro A5. Resumen de la muestra y países excluidos**

Países de las encuestas COV-ES incluidos en la muestra:	
Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Chequia, Chipre, Croacia, El Salvador, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Georgia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, Italia, Jordania, Líbano, Mongolia, Montenegro, Mozambique, República de Moldova, Rumania, Serbia, Sudáfrica, Zimbabwe	
Países de las encuestas COV-ES excluidos de la muestra:	
<b>Sin año de referencia</b>	Panamá
<b>Sin lista de ocupaciones esenciales</b>	Belarús, Chad, Guinea, Kazajstán, Letonia, Lituania, Macedonia del Norte, Nicaragua, Níger, Somalia, Togo, Zambia
<b>Sin variaciones en la lista</b>	Bulgaria, Eslovaquia, Malta, Marruecos, Polonia, Portugal

descripciones sectoriales con las definiciones sectoriales de la CIIU Rev. 3.1. Los empresarios o directivos encuestados redactaron una frase o anotaron varias palabras clave para describir la actividad principal de la empresa. A partir de la lista de sectores clave, se crea una variable que indica si la empresa opera en un sector clave del país correspondiente, o si produce un bien u ofrece un servicio que se define como clave. Líbano es la excepción, ya que los datos de la encuesta incluyen una variable que indica si la empresa es clave o no. La muestra final consta de 27 países (véase el cuadro A5).

Las encuestas WBES excluyen a las empresas de los sectores agropecuario, minero y varios sectores de servicios, como la atención de la salud y la asistencia social, las actividades inmobiliarias y las actividades de investigación y desarrollo. La clasificación sectorial se basa en la CIIU Rev. 3.1. Los sectores incluidos son las industrias manufactureras (sección D), la construcción (sección F), el comercio al por mayor y al por menor (sección G), hoteles y restaurantes (sección H), transporte, almacenamiento y comunicaciones (sección I), y tecnología de la información (división 72). Al excluirse el sector agropecuario, los datos no son representativos de todos los sectores clave de los países.

## A3. Microdatos para analizar las características sociodemográficas y las condiciones laborales de los trabajadores clave

Para el análisis de las características sociodemográficas y las condiciones de trabajo se utilizaron datos representativos y armonizados de encuestas de población activa y de hogares de 90 países. Estos datos se obtuvieron del repositorio de microdatos y la colección de microdatos armonizados de la OIT<sup>5</sup>. Estos datos constituyen la base del repositorio ILOSTAT, que proporciona información exhaustiva e indicadores sobre temas relacionados con el mercado laboral. En concreto, el Departamento de Estadística de la OIT identifica, obtiene y trata fuentes nacionales primarias de estadísticas del trabajo, además de confirmar la calidad de los datos. También crea variables e indicadores de manera armonizada, estableciendo la correspondencia de los microdatos nacionales con las clasificaciones internacionales normalizadas, como la CIUO y la CIIU para las categorías de ocupaciones y sectores, respectivamente, al nivel de dos dígitos<sup>6</sup>. Por lo tanto, el repositorio de microdatos y la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT) son una fuente fundamental para este informe. En unos pocos países, los datos de las encuestas de población activa y de hogares se completaron con fuentes de microdatos a las que se accedió a través de consultores nacionales. Estos países son Australia, China, la Federación de Rusia, la India y Ucrania.

En el cuadro A6 se enumeran los 90 países y sus fuentes de datos nacionales. Todas estas fuentes de países se utilizan en el capítulo 1 para clasificar las categorías de ocupaciones clave y para analizar las características sociodemográficas

de los trabajadores clave. En cambio, en los capítulos 3 y 4, el análisis de las condiciones de trabajo de los empleados clave se basa en submuestras de encuestas seleccionadas entre las que figuran en el cuadro A6. Para cada variable, se excluyen del análisis descriptivo las encuestas nacionales que carecen de una determinada pregunta o en las cuales se constata una elevada proporción de valores faltantes (véase el cuadro A7). En el cuadro A8 se enumeran las variables sobre las que solo se dispone de datos en las encuestas de un menor número de países.

Para el análisis descriptivo de los riesgos físicos y psicosociales del capítulo 3 se utilizaron otras fuentes de microdatos, a saber: la Sexta Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo (2015), la Encuesta Telefónica Europea sobre las Condiciones de Trabajo (2021), American Life Panel (American Working Conditions Survey, 2015) y American Life Panel (Omnibus Survey, 2021, ronda 10).

El análisis se limita a los datos sobre trabajadores ocupados. La mayoría de las encuestas de población activa se estructuran según la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93), que designa seis categorías: 1) empleados; 2) empleadores; 3) trabajadores por cuenta propia; 4) miembros de cooperativas de productores; 5) trabajadores familiares auxiliares, y 6) trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo. El informe se basa en la designación desarrollada por ILOSTAT, según la cual la situación en el empleo se agrupa en dos categorías: *a*) trabajadores asalariados o a sueldo (también denominados empleados), y *b*) trabajadores independientes (incluidas las subcategorías de trabajadores independientes con empleados (empleadores), trabajadores independientes sin empleados (trabajadores por cuenta propia), miembros de cooperativas de productores, y trabajadores familiares auxiliares). Aunque los trabajadores familiares auxiliares no suelen estar remunerados, se considera que tienen un empleo dada su contribución a los ingresos familiares. También se incluye a los trabajadores agropecuarios de subsistencia (categoría 63 de la CIUO-08), que suelen clasificarse como trabajadores independientes o trabajadores familiares auxiliares en las encuestas de población activa. Otras formas de trabajo no remunerado, como el trabajo de cuidados en el hogar, quedan fuera de estas delimitaciones estadísticas, por lo que no se tienen en cuenta en el análisis.

En todas las estimaciones internacionales, cada país se pondera por igual. Esta decisión pone de relieve la importancia de las instituciones y políticas específicas de cada país. Una alternativa, ponderar cada país por el número de individuos que trabajan, daría más importancia a los países con mayor número de trabajadores. Esto habría provocado que los resultados estuvieran determinados por los países más poblados, difuminando las variaciones entre países.

▶ **Cuadro A6. Fuentes de datos nacionales utilizadas para clasificar y analizar las características y condiciones laborales de los trabajadores clave**

País/territorio	Encuesta	Año	Grupo según nivel de ingresos (clasificación del Banco Mundial)
<b>Afganistán</b>	Living Conditions Survey	2017	Ingresos bajos
<b>Albania</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Angola</b>	Inquérito ao emprego	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Australia</b>	Household Income and Labour Dynamics	2019	Ingresos altos
<b>Austria</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Bangladesh</b>	Encuesta de Población Activa	2017	Ingresos medianos bajos
<b>Barbados</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Belarús</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Bolivia (Estado Plurinacional de)</b>	Encuesta de Hogares	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Bosnia y Herzegovina</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Botswana</b>	Multi-topic Household Survey	2019	Ingresos medianos altos
<b>Brasil</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	2019	Ingresos medianos altos

## ► Cuadro A6. (continuación)

País/territorio	Encuesta	Año	Grupo según nivel de ingresos (clasificación del Banco Mundial)
<b>Brunei Darussalam</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Burkina Faso</b>	Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERIESI)	2018	Ingresos bajos
<b>Camboya</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Chequia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>China</b>	China Family Panel Studies	2018	Ingresos medianos altos
<b>Chipre</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Côte d'Ivoire</b>	Enquête Nationale sur l'Emploi	2019	Ingresos medianos altos
<b>Ecuador</b>	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	2019	Ingresos medianos altos
<b>Egipto</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
<b>El Salvador</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Eslovaquia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Estados Unidos</b>	Current Population Survey	2019	Ingresos altos
<b>Eswatini</b>	Encuesta de Población Activa	2016	Ingresos medianos bajos
<b>Etiopía</b>	National Labour Force and Migration Survey	2013	Ingresos bajos
<b>Federación de Rusia</b>	Encuesta de Población Activa y, para el análisis salarial, Survey of Income and Participation in Social Programs	2019	Ingresos medianos altos
<b>Fiji</b>	Employment and Unemployment Survey	2016	Ingresos medianos altos
<b>Filipinas</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Francia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Gambia</b>	Encuesta de Población Activa	2012	Ingresos bajos
<b>Georgia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Ghana</b>	Encuesta de Población Activa	2015	Ingresos medianos bajos
<b>Grecia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Guatemala</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	2014	Ingresos medianos altos
<b>Guyana</b>	Encuesta de Población Activa	2018	Ingresos medianos altos
<b>Honduras</b>	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	2019	Ingresos medianos bajos
<b>India</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Irán (República Islámica del)</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Islas Cook</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos

▶ Cuadro A6. (continuación)

País/territorio	Encuesta	Año	Grupo según nivel de ingresos (clasificación del Banco Mundial)
Islas Marshall	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	2019	Ingresos medianos altos
Islas Salomón	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	2013	Ingresos medianos bajos
Israel	Encuesta de Población Activa	2017	Ingresos altos
Jordania	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
Kenya	Household Budget Survey	2019	Ingresos medianos bajos
Kirguistán	Encuesta de Población Activa	2018	Ingresos medianos bajos
Kiribati	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	2019	Ingresos medianos bajos
Kosovo	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
Lesotho	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
Líbano	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
Liberia	Encuesta de Población Activa	2017	Ingresos bajos
Macedonia del Norte	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
Madagascar	Enquête Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel (ENESI)	2015	Ingresos bajos
Maldivas	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	2019	Ingresos medianos altos
México	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	2019	Ingresos medianos altos
Micronesia (Estados Federados de)	Household Income and Expenditure Survey	2014	Ingresos medianos bajos
Mongolia	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
Mozambique	Inquérito sobre orçamento familiar	2015	Ingresos bajos
Myanmar	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
Nepal	Encuesta de Población Activa	2017	Ingresos medianos bajos
Níger	Enquête Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel (ENESI)	2017	Ingresos bajos
Nigeria	Socio Economic Survey	2019	Ingresos medianos bajos
Pakistán	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
Palau	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	2014	Ingresos altos
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral	2014	Ingresos altos
Portugal	Inquérito ao Emprego	2019	Ingresos altos
Reino Unido	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
República Democrática Popular Lao	Encuesta de Población Activa	2017	Ingresos medianos bajos

► Cuadro A6. (continuación)

País/territorio	Encuesta	Año	Grupo según nivel de ingresos (clasificación del Banco Mundial)
<b>República Dominicana</b>	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo	2019	Ingresos medianos altos
<b>Samoa</b>	Encuesta de Población Activa	2017	Ingresos medianos altos
<b>Serbia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Seychelles</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos altos
<b>Sierra Leona</b>	Integrated Household Survey	2018	Ingresos bajos
<b>Sri Lanka</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Suiza</b>	Enquête suisse sur la population active	2019	Ingresos altos
<b>Suriname</b>	Survey of Living Conditions	2016	Ingresos medianos altos
<b>Tailandia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Territorio palestino ocupado</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Timor Leste</b>	Encuesta de Población Activa	2016	Ingresos medianos bajos
<b>Togo</b>	Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERIESI)	2017	Ingresos bajos
<b>Tonga</b>	Encuesta de Población Activa	2018	Ingresos medianos altos
<b>Túnez</b>	Labour Market Panel Survey	2014	Ingresos medianos bajos
<b>Türkiye</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos altos
<b>Tuvalu</b>	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	2016	Ingresos medianos altos
<b>Ucrania</b>	Ukrainian Longitudinal Monitoring Survey	2012	Ingresos medianos bajos
<b>Uganda</b>	Encuesta de Población Activa	2017	Ingresos bajos
<b>Uruguay</b>	Encuesta Continua de Hogares	2019	Ingresos altos
<b>Vanuatu</b>	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Zambia</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos
<b>Zimbabwe</b>	Encuesta de Población Activa	2019	Ingresos medianos bajos

**Nota:** Los datos proceden del repositorio de microdatos y de la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT), excepto los de Australia, China, la Federación de Rusia, la India y Ucrania, a los que se accedió a través de consultores nacionales.

► **Cuadro A7. Países/territorios faltantes en los estadísticos descriptivos**

Variable	Países/territorios faltantes
<b>Grupos de ocupaciones</b>	Egipto, Fiji, Georgia, Kenya, Kirguistán, Madagascar, Timor-Leste (seguridad), Ucrania
<b>Edad</b>	Ninguna
<b>Género</b>	Ninguna
<b>Nivel de estudios</b>	Albania, Islas Salomón, Kirguistán, Myanmar
<b>Situación laboral</b>	Federación de Rusia
<b>Condición de migrante (nacido en el extranjero)</b>	Afganistán, Albania, Australia, Barbados, Belarús, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brasil, China, Egipto, El Salvador, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Georgia, Guatemala, India, Irán (República Islámica del), Kirguistán, Líbano, Macedonia del Norte, Madagascar, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, Pakistán, Panamá, Reino Unido, Samoa, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka, Tailandia, territorio palestino ocupado, Timor-Leste, Túnez, Ucrania, Vanuatu
<b>Empleo en el sector público</b>	Australia, Belarús, Chequia, Chipre, Federación de Rusia, Gambia, India, Israel, Kenya, Portugal, Timor-Leste
<b>Empleo temporal</b>	Afganistán, Australia, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Eswatini, Guatemala, Honduras, Irán (República Islámica del), Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Israel, Kenya, Kiribati, Kirguistán, Líbano, Liberia, Madagascar, México, Micronesia (Estados Federados de), Myanmar, Nigeria, Palau, Panamá, República Democrática Popular Lao, Sierra Leona, Suriname, Tailandia, territorio palestino ocupado, Timor-Leste, Togo, Tonga, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu
<b>Horario de trabajo</b>	Barbados, Fiji, Kiribati, Mozambique, Nigeria, Samoa, Suriname, Túnez, Vanuatu
<b>Seguridad social</b>	Afganistán, Australia, Austria, Barbados, Belarús, Chipre, Chequia, Eslovaquia, Estados Unidos, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Grecia, Irán (República Islámica del), Islas Salomón, Israel, Micronesia (Estados Federados de), Níger, Nigeria, Palau, Portugal, Reino Unido, Suiza, Suriname, Tailandia, Timor-Leste, Túnez, Tuvalu, Ucrania
<b>Remuneración</b>	Afganistán, Angola, Austria, Barbados, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eswatini, Etiopía, Fiji, Gambia, Georgia, Irán (República Islámica del), Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Israel, Kirguistán, Kiribati, Kosovo, Lesotho, Liberia, Macedonia del Norte, Micronesia (Estados Federados de), Mongolia, Mozambique, Myanmar, Níger, Nigeria, Pakistán, Palau, Seychelles, Sierra Leona, Suriname, territorio palestino ocupado, Timor-Leste, Tonga, Túnez, Türkiye, Tuvalu, Vanuatu, Zimbabwe

► **Cuadro A8. Países/territorios incluidos en los estadísticos descriptivos**

Variable	Países/territorios incluidos
<b>Empleo a tiempo parcial</b>	Bangladesh, Eslovaquia, Estados Unidos, Grecia, Kirguistán, Lesotho, Reino Unido, territorio palestino ocupado, Türkiye, Zambia
<b>Formación en los últimos 12 meses</b>	Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Burkina Faso, Chipre, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Serbia, Suecia, Suiza, Togo, Türkiye, Uganda
<b>Asistencia a cursos de EFTP en cualquier momento</b>	Bangladesh, Burkina Faso, Camboya, Egipto, Etiopía, Federación de Rusia, Francia, Fiji, Jordania, Kenya, Líbano, Liberia, Madagascar, Nepal, Níger, Pakistán, Reino Unido, República Democrática Popular Lao, Serbia, Suiza, Timor-Leste, Togo, Türkiye, Viet Nam, Zimbabwe

## A4. Análisis de la brecha salarial entre empleados clave y otros empleados

Para estimar la brecha salarial observada entre los asalariados clave y los demás asalariados, se calcula para cada país una descomposición con la técnica econométrica Blinder-Oaxaca. En primer lugar, se estiman ecuaciones salariales por separado para los asalariados clave y los demás. A continuación, los parámetros estimados de las ecuaciones se utilizan para descomponer la brecha salarial media en una parte explicada por las características observables consideradas en las ecuaciones, y una parte inexplicada.

Formalmente, las ecuaciones salariales estimadas son las siguientes:

$$W_K = X_K \beta_K + \epsilon_K$$

$$W_O = X_O \beta_O + \epsilon_O$$

donde  $W_$  es el logaritmo del salario por hora de los empleados clave ( $K$ ) y de los demás asalariados ( $O$ ), y  $X_$  es un vector de variables que incluye un término constante y variables ficticias que describen las características observables de los empleados: edad, nivel de estudios, número de horas trabajadas por semana (menos de 20, entre 20 y 40, más de 40) y sector de trabajo (público/privado). En este marco, la brecha salarial media se calcula como la suma de dos componentes:

$$\bar{W}_O - \bar{W}_K = (\bar{X}_O - \bar{X}_K) \hat{\beta}_O + \bar{X}_K (\hat{\beta}_O - \hat{\beta}_K)$$

donde  $(\bar{X}_O - \bar{X}_K) \hat{\beta}_O$  es la parte explicada, atribuible a las diferencias de capital humano entre empleados clave y no clave, y  $(\hat{\beta}_O - \hat{\beta}_K) \bar{X}_K$  es la parte inexplicada de la brecha salarial. Es decir, la parte explicada de la brecha corresponde a la diferencia en los salarios por hora de los empleados clave y los demás empleados, atribuible a las diferencias en la composición de los trabajadores en cuanto a las variables de edad, nivel de estudios, tiempo de trabajo y sector de actividad. La parte inexplicada de la brecha salarial se debe a factores no considerados en la descomposición, como la infravaloración del trabajo realizado por los trabajadores clave.

# Notas

- 1 OIT, 2020o.
- 2 Dingel y Neiman, 2020.
- 3 Conviene precisar que los dos indicadores de la capacidad para trabajar desde casa están muy correlacionados, y no hay discrepancias en cuanto a la clasificación de las ocupaciones.
- 4 Cuando hay excepciones, se indican mediante una mención en el texto o una nota al cuadro o gráfico correspondiente.
- 5 OIT, 2018e; OIT, s. f. *a*).
- 6 En la OIT se están poniendo en marcha iniciativas para ampliar estas clasificaciones a niveles de agregación más detallados.



# Bibliografía

- Abboud, Leila, Daniel Dombey y Miles Johnson. 2020. «[Europe Split over Handling of Postal Services While in Lockdown](#)». *Financial Times*, 2 de abril de 2020.
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). s. f. «[El ACNUDH y el derecho a la salud](#)».
- Adams, Abi, y Jeremias Prassl. 2018. *Zero-Hours Work in the United Kingdom*, Conditions of Work and Employment Series No. 101. OIT.
- Adams, Zoe, Parisa Bastani, Louise Bishop y Simon Deakin. 2017. «[The CBR-LRI Dataset: Methods, Properties and Potential of Leximetric Coding of Labour Laws](#)». *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 33 (1): 59-91.
- Addati, Laura, Umberto Cattaneo y Emanuela Pozzan. 2022. *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*. OIT.
- Agarwal, Vibhuti, y Eric Bellman. 2020. «[Amid Coronavirus Lockdown, India Post Still Delivers – Because Nobody Else Can; India's 400,000 Postal Workers Have Become Unlikely Front-Line Fighters against the Economic and Psychological Ravages of the Coronavirus](#)». *Wall Street Journal* (en línea), 3 de mayo de 2020.
- Agencia EFE. 2017. «Greek Sanitation Workers March in Athens to Protest Temporary Job Contracts».
- Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. 2008. *E-Fact 28 – Técnicas de movilización manual de pacientes para prevenir los trastornos musculoesqueléticos en el sector de la atención sanitaria*.
- . s. f. a). «[Una buena SST es un buen negocio](#)».
- . s. f. b). «[Online Interactive Risk Assessment](#)».
- Albert, Cecilia, Carlos García-Serrano y Virginia Hernanz. 2005. «[Firm-Provided Training and Temporary Contracts](#)». *Spanish Economic Review* 7 (1): 67-88.
- Alfers, Laura, Christy Braham, Marty Chen, Erofili Graspa, Jenna Harvey, Ghida Ismail y Ana Carolina Ogando. 2022. «[COVID-19 and Informal Work in 11 Cities: Recovery Pathways Amidst Continued Crisis](#)», WIEGO Working Paper No. 43.
- Al Jazeera. 2022. «[Sri Lanka Bans Strikes by Healthcare Workers amid Hospital Crisis](#)», 12 de febrero de 2022.
- Al-Kuwari, Mohamed Ghaith, Asma Ali Al-Nuaimi, Jazeel Abdulmajeed, Sandy Semaan, Hamad Eid Al-Romaihi, Mujeeb Chettiyam Kandy y Selvakumar Swamy. 2021. «[COVID-19 Infection across Workplace Settings in Qatar: A Comparison of COVID-19 Positivity Rates of Screened Workers from March 1st until July 31st, 2020](#)». *Journal of Occupational Medicine and Toxicology* 16 (1): 21.
- Altamirano, Álvaro, Oliver Azuara, Stephanie González, Carlos Ospino, Dennis Sánchez y Jesica Torres. 2019. *Tendencias de las ocupaciones en América Latina y el Caribe 2000-2015*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvarado-Esquivel, C., O. Liesenfeld, J.Á. Márquez-Conde, A. Cisneros-Camacho, S. Estrada-Martínez, S.A. Martínez-García, A. González-Herrera y N. García-Corral. 2008. «[Seroepidemiology of Infection with Toxoplasma Gondii in Waste Pickers and Waste Workers in Durango, Mexico](#)». *Zoonoses and Public Health* 55 (6): 306-312.
- Ambikapathi, Ramya, Kate R. Schneider, Benjamin Davis, Mario Herrero, Paul Winters y Jessica C. Fanzo. 2022. «[Global Food Systems Transitions Have Enabled Affordable Diets but Had Less Favourable Outcomes for Nutrition, Environmental Health, Inclusion and Equity](#)». *Nature Food* 3 (9): 764-779.
- Amossé, Thomas, Mikael Beatriz, Christine Erhel, Malik Koubi y Amélie Mauroux. 2021. *Les métiers de "deuxième ligne" de la crise COVID-19: quelles conditions de travail et d'emploi dans le secteur privé?* DARES.
- Asare-Kyei, Daniel, Joel Barnor y Susan de Witt. 2022. «[How to Build Resilience in Emerging Economies? Support Small Businesses](#)». Foro Económico Mundial (blog), 24 de mayo de 2022.
- Atalay, Enghin, Phai Phongthientham, Sebastian Sotelo y Daniel Tannenbaum. 2020. «[The Evolution of Work in the United States](#)». *American Economic Journal: Applied Economics* 12 (2): 1-34.
- Australia, Productivity Commission. 2010. *Performance Benchmarking of Australian Business Regulation: Occupational Health and Safety*.
- Autor, David. 2022. «The Labor Market Impacts of Technological Change: From Unbridled Enthusiasm to Qualified Optimism to Vast Uncertainty». En *An Inclusive Future? Technology, New Dynamics, and Policy Challenges*, editado por Zia Qurishi, 18-47. Washington: Brookings Institution.
- Autor, David, David Dorn y Gordon H. Hanson. 2021. «[On the Persistence of the China Shock](#)», National Bureau of Economic Research Working Paper No. 29401.

- Babatunde, Raphael O., y Matin Qaim. 2010. «[Impact of Off-Farm Income on Food Security and Nutrition in Nigeria](#)». *Food Policy* 35 (4): 303-311.
- Bagcchi, Sanjeet. 2020. «[Stigma during the COVID-19 Pandemic](#)». *Lancet Infectious Diseases* 20 (7): 782.
- Bahn, Rachel A., Armine Juergenliemk, Rami Zurayk, Laurent Debroux, Sandra Broka y Rabi Mohtar. 2021. [Digital Revitalization of the Agri-food Sector in Mashreq: Focus on Iraq, Jordan, and Lebanon](#). Banco Mundial.
- Bakker, Arnold B., y Evangelia Demerouti. 2007. «[The Job Demands-Resources Model: State of the Art](#)». *Journal of Managerial Psychology* 22 (3): 309-328.
- Banco Mundial. 2015. [Agricultural Risk Management in the Face of Climate Change](#).
- . 2019. [Commodity Markets Outlook](#).
- . 2020. [Private Sector Participation in Disaster Recovery and Mitigation](#).
- . 2021. «[Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda](#)». 8 de diciembre de 2021.
- . s. f. a). «[Starting a Business](#)».
- . s. f. b). «[Procedimientos iniciales para registrar una empresa \(número\)](#)». Banco Mundial, Datos.
- . s. f. c). «[World Bank SME Finance](#)». Consultado el 21 de octubre de 2022.
- Banco Mundial, OMS, OIT y WaterAid. 2019. [Health, Safety and Dignity of Sanitation Workers. An Initial Assessment](#).
- Banerjee, Albert, Tamara Daly, Hugh Armstrong, Pat Armstrong, Stirling Lafrance y Marta Szebehely. 2008. «[Out of Control: Violence against Personal Support Workers in Long-Term Care](#)». York University y Carlton University.
- Barello, Serena, Lorenzo Palamenghi y Guendalina Graffigna. 2020. «[Burnout and Somatic Symptoms among Frontline Healthcare Professionals at the Peak of the Italian COVID-19 Pandemic](#)». *Psychiatry Research* 290: 113129.
- Bassier, Ihsaan. 2021. «[The Impact of Centralized Bargaining on Spillovers and the Wage Structure in Monopsonistic Labour Markets](#)», WIDER Working Paper 132/2021.
- Bauer, Gudrun, Ricardo Rodrigues y Kai Leichsenring. 2018. [Working Conditions in Long-Term Care in Austria: The Perspective of Care Professionals](#), Policy Brief 2018/8. European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Baum, Sandy, y Lorelle Espinosa. 2021. [Exploring the Importance of Low Wage, High Social Value Careers](#). Postsecondary Value Commission.
- Baumeister, Eduardo. 2021. «[Inserción laboral en el agro costarricense. El caso de los nicaragüenses](#)». *Revista de Ciencias Sociales* 34 (49): 139-173.
- Benincasa, Giada, y Michele Tiraboschi. 2020. «[COVID-19: le problematiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro tra protocolli condivisi e accordi aziendali](#)». En *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, editado por Michele Tiraboschi y Francesco Seghezzi, E-Book Series 93 V: 146-195. Bérgamo: Adapt University Press.
- Benjamin, Nancy C., y Ahmadou Aly Mbaye. 2012. «[The Informal Sector, Productivity, and Enforcement in West Africa: A Firm-Level Analysis](#)». *Review of Development Economics* 16 (4): 664-680.
- Bennett, Fidel, Verónica Escudero, Hannah Liepmann y Ana Podjanin. 2023. «[Utilización de datos en línea de vacantes y solicitantes de empleo para estudiar la dinámica de las competencias laborales](#)», Documento de Trabajo de la OIT 75.
- Berg, Janine. 2010. «[Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s](#)», ILO Working Paper No. 5.
- Berry, Jan, Greg O'Connor, Maurice Punch y Paul Wilson. 2008. «[Strange Union: Changing Patterns of Reform, Representation, and Unionization in Policing](#)». *Police Practice and Research* 9 (2): 113-130.
- Berufsberatung.ch. s. f. «[Das offizielle schweizerische Informationsportal der Berufs, Studien und Laufbahnberatung](#)».
- Bhardwaj, Urmila. 2017. «[The Problems Faced by ASHAs \(Accredited Social Health Activist\) – A Qualitative Study](#)». *Journal of Nursing Science & Practice* 7 (2): 25-30.
- Bhowmik, Sharit. 2019. [Street Vendors in the Global Urban Economy](#). Londres: Routledge India.
- Bielza Diaz-Caneja, Maria, Costanza Giulia Conte, Francisco Javier Gallego Pinilla, Josef Stroblmair, Remo Catenaro y Dittmann Christoph. 2009. [Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe](#). Comisión Europea.

- Biggs, Andrew G., y Jason Richwine. 2011. «[Comparing Federal and Private Sector Compensation](#)». *SSRN Electronic Journal*, junio de 2011.
- BIMCO e International Chamber of Shipping. 2021. *Seafarer Workforce Report: The Global Supply and Demand for Seafarers in 2021*.
- Blackett, Adelle, y Assata Koné-Silué. 2019. «Trabajo decente para los trabajadores domésticos en Côte d'Ivoire. Inspección y actuaciones judiciales innovadoras en el marco del código general del trabajo». *Revista Internacional del Trabajo* 138 (1): 39-66. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12111>.
- Blázquez Cuesta, Maite, y Julián Moral Carcedo. 2014. «[El empleo a tiempo parcial femenino. 'Flexirriesgo' en cinco países europeos](#)». *Revista Internacional del Trabajo* 133 (2): 299-324.
- Boeri, Tito, Pietro Garibaldi y Marta Ribeiro. 2010. «[Behind the Lighthouse Effect](#)», IZA Discussion Paper No. 4890.
- Bonnet, Florence, Joann Vanek y Martha Chen. 2019. *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Brief*, WIEGO.
- Booth, Robert. 2022. «['Perilous' Shortage of Homecare Workers Leaves Patients Trapped in Hospitals](#)». *The Guardian*, 3 de octubre de 2022.
- Borman, Gareth D., Walter S. de Boef, Flo Dirks, Yeray Saavedra Gonzalez, Abishkar Subedi, Marja H. Thijssen, Judith Jacobs *et al.* 2022. «[Putting Food Systems Thinking into Practice: Integrating Agricultural Sectors in a Multi-Level Analytical Framework](#)». *Global Food Security* 32: 100591.
- Bouscaren, Durrie. 2022. «['Waste Pickers' in Istanbul Are Being Targeted for Deportation](#)». *NPR*, 1.º de enero de 2022.
- Bradley, Richard. 2011. *The Plague at Marseilles Consider'd*. Glasgow: Good Press.
- Braedley, Susan, Prince Owusu, Anna Przednowek y Pat Armstrong. 2018. «[We're Told, 'Suck It up': Long-Term Care Workers' Psychological Health and Safety](#)». *Ageing International* 43 (1): 91-109.
- Brahmbhatt, Mansi M., y Jay K. Sheth. 2017. «[Focused Group Discussion of Urban ASHA Workers Regarding Their Work Related Issues](#)». *Indian Journal of Community Health* 29 (2): 187-190.
- Brander, Michael, Thomas Bernauer y Matthias Huss. 2021. «[Improved On-Farm Storage Reduces Seasonal Food Insecurity of Smallholder Farmer Households – Evidence from a Randomized Control Trial in Tanzania](#)». *Food Policy* 98: 101891.
- Breza, Emily, Supreet Kaur y Yogita Shamdasani. 2021. «[Labor Rationing](#)». *American Economic Review* 111 (10): 3184-3224.
- Briken, Kendra, y Phil Taylor. 2018. «[Fulfilling the 'British Way': Beyond Constrained Choice – Amazon Workers' Lived Experiences of Workfare](#)». *Industrial Relations Journal* 49 (5-6): 438-458.
- Briones, Roehlano M. 2018. «[The Wage Gap between Male and Female Agricultural Workers: Analysis and Implications for Gender and Development Policy](#)», Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No. 2018-15.
- Brooks, Wyatt, y Kevin Donovan. 2020. «[Eliminating Uncertainty in Market Access: The Impact of New Bridges in Rural Nicaragua](#)». *Econometrica* 88 (5): 1965-1997.
- Bryson, Alex, y Francis Green. 2015. «[Unions and Job Quality](#)». En *Unequal Britain at Work*, editado por Alan Felstead, Duncan Gallie y Francis Green, 130-146. Oxford: Oxford University Press.
- Bublitz, Elisabeth, y Tobias Regner. 2022. «[The Social Pay Gap across Occupations: Experimental Evidence](#)». *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 97: 101810.
- Buchan, James, Howard Catton y Franklin A. Shaffer. 2022. *Sustain and Retain in 2022 and beyond: The Global Nursing Workforce and the COVID-19 Pandemic*. International Centre on Nurse Migration.
- Burri, Susanne, Susanne Heeger-Hertter y Silvia Rossetti. 2018. *On-Call Work in the Netherlands: Trends, Impact and Policy Solutions*, Conditions of Work and Employment Series No. 103. OIT.
- Cabrales, Antonio, Juan J. Dolado y Ricardo Mora. 2017. «[Dual Employment Protection and \(Lack of\) on-the-job Training: PIAAC Evidence for Spain and Other European Countries](#)», *SERIEs* 8 (4): 345-371.
- Cai, Minjie, Scott Tindal, Safak Tartanoglu Bennett y Jay Velu. 2021. «[It's Like a War Zone: Jay's Liminal Experience of Normal and Extreme Work in a UK Supermarket during the COVID-19 Pandemic](#)». *Work, Employment and Society* 35 (2): 386-395.
- Cainiao. 2021. «[妈，对不起，我今天不回家](#)”——守护西安的菜鸟人». *WeChat* (blog). 30 de diciembre de 2021.

- Caldarola, Bernardo, Marco Grazzi, Martina Occelli y Marco Sanfilippo. 2022. «[Mobile Internet, Skills and Structural Transformation in Rwanda](#)», ILO Working Paper No. 60.
- Calvo-Bonacho, Eva, Carlos Catalina-Romero, Carlos Fernández-Labandera, Ana Fernández-Meseguer, Arturo González-Quintela, Paloma Martínez-Muñoz, Luis Quevedo, Pedro Valdivielso y Miguel Ángel Sánchez-Chaparro. 2020. «[COVID-19 and Sick Leave: An Analysis of the Ibermutua Cohort of Over 1,651,305 Spanish Workers in the First Trimester of 2020](#)», *Frontiers in Public Health* 8: 580546.
- Cámara de Comercio de los Estados Unidos. s. f. «[What Businesses Need to Know About COVID-19 Vaccine Mandates](#)».
- Cambridge University Press. s. f. a). «[Compliance](#)». En *Cambridge Business English Dictionary*.  
 ———. s. f. b). «[Enforcement](#)». En *Cambridge Business English Dictionary*.
- Carpio, Susana, David Giuliadori, Graciana Rucci y Rodolfo Stucchi. 2011. «[The Effect of Temporary Contracts on Human Capital Accumulation in Chile](#)», IDB Working Paper Series No. 253.
- Carré, Françoise, y Chris Tilly. 2017. *Where Bad Jobs Are Better: Retail Jobs across Countries and Companies*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Carré, Françoise, Chris Tilly, Maarten van Klaveren y Dorothea Voss-Dahm. 2013. «Retail Jobs in Comparative Perspective». En *Low-Wage Work in the Wealthy World*, editado por Jérôme Gautié y John Schmitt, 211-268. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Casale, Giuseppe, ed. 2011. *The Employment Relationship: A Comparative Overview*. OIT.
- Cassim, Aalia, y Daniela Casale. 2018. «[How Large Is the Wage Penalty in the Labour Broker Sector?](#)», WIDER Working Paper 48/2018.
- Castellani, Francesca, Giulia Lotti y Nataly Obando. 2020. «[Fixed or Open-Ended? Labor Contract and Productivity in the Colombian Manufacturing Sector](#)». *Journal of Applied Economics* 23 (1): 199-223.
- CDC (Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades). 2022. «[Hierarchy of Controls](#)». 15 de agosto de 2022.
- Centre For Public Impact. 2016. «[Integrated Solid Waste Management in Belo Horizonte, Brazil](#)». 4 de abril de 2016.
- CEPA (Comisión Económica para África). 2020. *COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies*.
- Cervero, Robert, y Aaron Golub. 2011. «Informal Public Transport: A Global Perspective». En *Urban Transport in the Developing World: A Handbook of Policy and Practice*, editado por Harry T. Dimitriou y Ralph Gakenheimer, 488-518. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- CGA (Citrus Growers Association of Southern Africa). 2021. *Annual Report 2021*.
- Chappell, Duncan, y Vittorio Di Martino. 2006. *Violence at Work*, tercera edición. OIT.
- Chen, Sophia, Deniz O. Igan, Nicola Pierri y Andrea F. Presbitero. 2020. «[Tracking the Economic Impact of COVID-19 and Mitigation Policies in Europe and the United States](#)», IMF Working Paper No. 2020/125.
- Chen, Yea-Hung, Maria Glymour, Alicia Riley, John Balmes, Kate Duchowny, Robert Harrison, Ellicott Matthey y Kirsten Bibbins-Domingo. 2021. «[Excess Mortality Associated with the COVID-19 Pandemic among Californians 18–65 Years of Age, by Occupational Sector and Occupation: March through November 2020](#)». Editado por Brecht Devleeschauwer. *PLoS ONE* 16 (6): e0252454.
- China, Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social. s. f. «[复工复产中的劳动用工、劳动关系、工资待遇、社保缴费等问题，权威解答来啦!](#)».
- Chirico, Francesco, Tarja Heponiemi, Milena Pavlova, Salvatore Zaffina y Nicola Magnavita. 2019. «[Psychosocial Risk Prevention in a Global Occupational Health Perspective. A Descriptive Analysis](#)». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16 (14): 2470.
- Choi, Susanne Y.P., y Siran Li. 2021. «[Migration, Service Work, and Masculinity in the Global South: Private Security Guards in Post-Socialist China](#)». *Gender, Work & Organization* 28 (2): 641-655.
- CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja). 2020. «[El CICR registra cerca de 600 incidentes violentos contra prestadores de salud y pacientes en el contexto de COVID-19](#)».
- Cirillo, Valeria, y Andrea Ricci. 2022. «[Heterogeneity Matters: Temporary Employment, Productivity and Wages in Italian Firms](#)». *Economia Politica* 39: 567-593.

- Codreanu, Tudor A., Sera Ngeh, Abigail Trewin y Paul K. Armstrong. 2021. «[Successful Control of an Onboard COVID-19 Outbreak Using the Cruise Ship as a Quarantine Facility, Western Australia, Australia](#)». *Emerging Infectious Diseases* 27 (5): 1279-1287.
- Collewet, Marion, y Jan Sauermann. 2017. «[Working Hours and Productivity](#)», *Labour Economics* 47: 96-106.
- Comisión Europea. 2020. [Analysis of Shortage and Surplus Occupations 2020](#).
- . 2022. «[Part-time employment and temporary contracts](#)». Base de datos Eurostat, consultada el 9 de diciembre de 2022.
- Consejo Internacional de Enfermeras. 2021. [The Global Nursing Shortage and Nurse Retention](#).
- Cooney, Sean. 2022. «[Segmentación legal del trabajo en China, la India, Malasia y Viet Nam](#)». *Revista Internacional del Trabajo* 141 (4): 633-654.
- Cooney, Sean, Olivia de Quintana Figueiredo Pasqualetto, Tzvetomira Radoslavova, Emily Spieler e Iván Williams Jiménez. 2023. «[OSH and the COVID-19 Pandemic: A Legal Analysis](#)», ILO Working Paper 90.
- Copsey, Sarah. 2011. [Managing Risks to Drivers in Road Transport](#). Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.
- Corrado, Alessandra, y Letizia Palumbo. 2022. «[Essential Farmworkers and the Pandemic Crisis: Migrant Labour Conditions, and Legal and Political Responses in Italy and Spain](#)». En *Migration and Pandemics: Spaces of Solidarity and Spaces of Exception*, editado por Anna Triandafyllidou, 145-166. Cham: Springer International Publishing.
- Cultrera, Loredana, Benoît Mahy, François Rycx y Guillaume Vermeylen. 2022. «[Educational and Skills Mismatches: Unravelling Their Effects on Wages Across Europe](#)», IZA Discussion Paper No. 15108.
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2021. [International Migration 2020 Highlights](#).
- Danish Chamber of Commerce Employers y United Federation of Danish Workers Transport Group. 2020. [National Agreement 2020/2023 – Collective Agreement on Warehouse Work](#).
- DARES. 2021. [Quels sont l'ampleur et les facteurs de la contamination des travailleurs au COVID-19?](#)
- Darko, Christian K., y Kennedy K. Abrokwa. 2020. «[Do You Really Need It? Educational Mismatch and Earnings in Ghana](#)». *Review of Development Economics* 24 (4): 1365-1392.
- Darkwah, Akosua K. 2022. «[Key Workers in Ghana during the COVID-19 Pandemic](#)», ILO Working Paper No. 61.
- Dartey, Anita Fafa, John Kwasi Akortiakumah, Perfert Titiati, Ebenezer Kwao y Felix Kwasi Nyande. 2021. «[Work Conditions of the Mortuary Attendant in Ghana: A Qualitative Study](#)». *INQUIRY: A Journal of Medical Care Organization, Provision and Financing* 58: 00469580211060263.
- Davidov, Guy. 2016. «[Indirect employment: Should lead companies be liable](#)». *Comparative Labor Law & Policy Journal* 37 (1): 5-36.
- Davies, Peter. 2020. «[Bank Says 600,000 Businesses at Risk of Closing for Good Due to Virus](#)». *Mexico News Daily* (blog). 24 de junio de 2020.
- De Camargo, Camilla R., y Lilith A. Whiley. 2020. «[The Mythologisation of Key Workers: Occupational Prestige Gained, Sustained... and Lost?](#)» *International Journal of Sociology and Social Policy* 40 (9-10): 849-859.
- De Henau, Jerome. 2022. «[Costs and Benefits of Investing in Transformative Care Policy Packages: A Macrosimulation Study in 82 Countries](#)», ILO Working Paper No. 55.
- De Stefano, Valerio, Ilda Durri, Charalampos Stylogiannis y Mathias Wouters. 2021. «[Platform Work and the Employment Relationship](#)», ILO Working Paper No. 27.
- Deakin, Simon, y Frank Wilkinson. 2005. *The Law of the Labour Market: Industrialization, Employment, and Legal Evolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Dean, Adam, Jamie McCallum, Simeon D. Kimmel y Atheendar S. Venkataramani. 2022. «[Resident Mortality And Worker Infection Rates From COVID-19 Lower In Union Than Nonunion US Nursing Homes, 2020–21](#)». *Health Affairs* 41 (5): 751-759.
- Dean, Adam, Atheendar Venkataramani y Simeon Kimmel. 2020. «[Mortality Rates From COVID-19 Are Lower In Unionized Nursing Homes](#)». *Health Affairs* 39 (11): 1993-2001.
- Dearden, Lorraine, Howard Reed y John Van Reenen. 2006. «[The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data](#)». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 68 (4): 397-421.

- Deloitte Insights, y Manufacturing Institute. 2021. [Competing for Talents: Recasting Perceptions of Manufacturing](#).
- Del Río, Santiago Leyva, y Kaveri Medappa. 2020. «[Essential Workers of the World Unite!](#)». *ROAR Magazine*, 17 de abril de 2020.
- Demenet, Axel, Mireille Razafindrakoto y François Roubaud. 2016. «[Do Informal Businesses Gain From Registration and How? Panel Data Evidence from Vietnam](#)». *World Development* 84: 326-341.
- Deming, David J. 2022. «[Four Facts about Human Capital](#)». *Journal of Economic Perspectives* 36 (3): 75-102.
- Derenoncourt, Ellora, François Gérard, Lorenzo Lagos y Claire Montialoux. 2021. [Racial Inequality, Minimum Wage Spillovers, and the Informal Sector](#).
- Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. s. f. a). «[Protecting Temporary Workers](#)».
- . s. f. b). «[State Plans](#)».
- Dev, Nathan, y S. Rahul. 2022. «[Gendered Safety Nets and Growing Inequality: Pandemic-Induced Recession in India](#)», ILO Working Paper 64.
- Dewey, P.E. 1984. «[Military Recruiting and the British Labour Force during the First World War](#)». *Historical Journal* 27 (1): 199-223.
- Diao, Xinshen, Mia Ellis, Margaret S. McMillan y Dani Rodrik. 2021. «[Africa's Manufacturing Puzzle: Evidence from Tanzanian and Ethiopian Firms](#)», National Bureau of Economic Research Working Paper No. 28344.
- Dias, Sonia Maria. 2011. [Reciclaje en Belo Horizonte, Brasil: Una visión general de programación inclusiva](#), Nota de política de WIEGO (Políticas urbanas) núm. 3.
- . 2016. «[Waste Pickers and Cities](#)». *Environment and Urbanization* 28 (2): 375-390.
- Dias, Sonia Maria, y Melanie Samson. 2016. [Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Waste Pickers](#) (resumen ejecutivo en español: [Reporte sectorial del Estudio de Monitoreo de la Economía Informal: Recicladores y recicladoras](#)). WIEGO.
- Dickens, Linda, ed. 2012. *Making Employment Rights Effective: Issues of Compliance and Enforcement*. Oxford: Hart Publishing.
- Ding, Kele, Jingzhen Yang, Ming-Kai Chin, Lindsay Sullivan, Giyasettin Demirhan, Veronica Violant-Holz y Ricardo R. Uvinha. 2021. «[Mental Health among Adults during the COVID-19 Pandemic Lockdown: A Cross-Sectional Multi-Country Comparison](#)». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18 (5): 2686.
- Dingel, Jonathan I., y Brent Neiman. 2020. «[How Many Jobs Can Be Done at Home?](#)». *Journal of Public Economics* 189 (2): 104235.
- Divald, Susan. 2021. [E-Formalization Case Study e-Estonia: A Digital Society for the Transition to Formality](#). OIT.
- Dolan, Kerry A., Jennifer Wang y Chase Peterson-Withorn. 2021. «[World's Billionaires List: The Richest in 2021](#)». *Forbes*. 2021.
- Douglas, Leah, y Tim Marema. 2020. «[When COVID-19 Hits a Rural Meatpacking Plant, County Infection Rates Soar to Five Times the Average](#)». *Food and Environment Reporting Network*, 28 de mayo de 2020.
- Du, Juan, y J. Paul Leigh. 2018. «[Effects of Minimum Wages on Absence from Work Due to Illness](#)». *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 18 (1).
- Duman, Anil. 2019. «[Wage Penalty for Temporary Workers in Turkey: Evidence From Quantile Regressions](#)». *Developing Economies* 57 (4): 283-310.
- Duman, Anil, y Klaus F. Zimmermann. De próxima publicación. «The Diversity of Informal Employment». En *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*, editado por Klaus F. Zimmermann. Berlín: Springer.
- Durán-Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier. 2013. «[Innovations in Extending Social Insurance Coverage to Independent Workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay](#)», Extension of Social Security Working Paper No. 42. OIT.
- Echternkamp, Jörg. 2015. «[Die deutsche Kriegsgesellschaft](#)». *Bundeszentrale für politische Bildung*, 30 de abril de 2015.
- Edeme, Richardson Kojo, Nelson C. Nkalu, Janefrancis C. Idenyi y Winnie O. Arazu. 2020. «[Infrastructural Development, Sustainable Agricultural Output and Employment in ECOWAS Countries](#)». *Sustainable Futures* 2: 100010.

- Eichhorst, Werner, y Paul Marx. 2015. «[Introduction: An Occupational Perspective on Non-Standard Employment](#)». En *Non-Standard Employment in Post-Industrial Labour Markets*, 1-26. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Eichhorst, Werner, Núria Rodríguez-Planas, Ricarda Schmidl y Klaus F. Zimmermann. 2015. «[A Road Map to Vocational Education and Training in Industrialized Countries](#)». *ILR Review* 68 (2): 314-337.
- Elbert, Rodolfo, Paula Boniolo y Pablo Dalle. 2022. «[Trabajadores y trabajadoras en actividades claves durante la pandemia de COVID-19 en Argentina: precariedad, supervivencia y organización colectiva](#)», ILO Working Paper 66.
- El Colegio de la Frontera Norte. 2020. «[Los Jornaleros Agrícolas Migrantes](#)». Documentos de Contingencia núm. 1.
- Emanuel, Natalia, y Emma Harrington. 2020. [The Payoffs of Higher Pay: Elasticities of Productivity and Labor Supply with Respect to Wages](#).
- Emmons Allison, Juliann, Joel S. Herrera, Jason Struna y Ellen Reese. 2018. «[The Matrix of Exploitation and Temporary Employment: Earnings Inequality among Inland Southern California's Blue-Collar Warehouse Workers](#)». *Journal of Labor and Society* 21 (4): 533-560.
- Enfield, Sue. 2021. [COVID-19 Impact on Employment and Skills for the Labour Market](#), K4D Helpdesk Report. Institute of Development Studies.
- England, Paula, Michelle Budig y Nancy Folbre. 2002. «[Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work](#)», *Social Problems* 49 (4): 455-473.
- Escudero, Verónica, y Hannah Liepmann. 2020. [Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo \(PAMT\)](#). Nota de políticas. OIT.
- Estado de California, Employment Development Department. s. f. «[Agricultural Employment in California](#)».
- Estlund, Cynthia. 2010. *Regoverning the Workplace. From Self-Regulation to Co-Regulation*. New Haven: Yale Press.
- Etienne, Julien. 2015. «[The Politics of Detection in Business Regulation](#)». *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1): 257-284.
- Etzold, Benjamin. 2014. [The Politics of Street Food. Contested Governance and Vulnerabilities in Dhaka's Field of Street Vending](#). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- EUI Florence School of Regulation. s. f. «[29th Conference on Postal and Delivery Economics, Online 1-3 September 2021](#)».
- Eurofound. 2020. [Long-Term Care Workforce: Employment and Working Conditions](#).
- . s. f. «[Stricter Regulations for the Meat Industry](#)».
- Eurofound y OIT. 2019. [Working Conditions in a Global Perspective](#).
- European Public Service Union. 2020. [Boost to Pay across Health, Social Services and Local Government](#).
- . 2021. [Collective Bargaining Developments in the Public Services](#).
- Fabiano, Bruno, Fabio Currò, Andrea P. Reverberi y Renato Pastorino. 2008. «[A Statistical Study on Temporary Work and Occupational Accidents: Specific Risk Factors and Risk Management Strategies](#)». *Safety Science* 46 (3): 535-544.
- Fajnzylber, Pablo, William F. Maloney y Gabriel V. Montes-Rojas. 2011. «[Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program](#)». *Journal of Development Economics* 94 (2): 262-276.
- Falatah, Rawaih. 2021. «[The Impact of the Coronavirus Disease \(COVID-19\) Pandemic on Nurses' Turnover Intention: An Integrative Review](#)». *Nursing Reports* 11 (4): 787-810.
- Fanggidae, Victoria, Muto P. Sagala, Dwi Rahayu Ningrum y Perkumpulan Prakarsa. 2016. «[On-Demand Transport Workers in Indonesia](#)». En *Transformations in Technology, Transformations in Work*, 15-44. Nueva Delhi: JustJobs Network Inc.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2016. [Promoting Responsible Investment in Agriculture and Food Systems. Guide to Assess National Regulatory Frameworks Affecting Large-Scale Private Investments](#).
- . 2020. [How Is COVID-19 Outbreak Impacting the Fisheries and Aquaculture Food Systems and What Can FAO Do](#).
- . 2021. [El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2021. Lograr que los sistemas agroalimentarios sean más resilientes a las perturbaciones y tensiones](#).
- Federación China de Logística y Compras. 2020. «[公路货运行业应对新冠肺炎疫情调查报告](#)». 18 de febrero de 2020.

- Feliciano, Guilherme Guimaraes, y Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto. 2019. «[Balanced Working Environment: Analysis of the Brumadinho Case](#)». *Veredas do Direito* 16 (36): 191-216.
- Findlay, Patricia. 2019. «[Skills and the Social Value of Work](#)». En *Handbook of the Politics of Labour, Work and Employment*, editado por Gregor Gall, 317-338. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Firouzi Naeim, Peyman, y Golnoush Rahimzadeh. 2022. «[Labor Unions and COVID-19: Beyond the Workplace](#)». *SSRN Scholarly Paper* 4070080.
- Flynn, Barbara, David Cantor, Mark Pagell, Kevin J. Dooley y Arash Azadegan. 2021. «[From the Editors: Introduction to Managing Supply Chains Beyond COVID-19 – Preparing for the Next Global Mega-Disruption](#)». *Journal of Supply Chain Management* 57 (1): 3-6.
- Folbre, Nancy, Leila Gautham y Kristin Smith. 2021. «[Essential Workers and Care Penalties in the United States](#)». *Feminist Economics* 27 (1-2): 173-187.
- Forastieri, Valentina. 2016. «[Prevención de riesgos psicosociales y estrés laboral](#)». *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 8 (1-2): 11-37.
- Francia, Ministère des Solidarités et de la Santé. 2020. [Instruction N° DSS/5B/2020/59 du 16 avril 2020](#).
- Franco, Lucas A. 2019. «[Organizing the Precariat: The Fight to Build and Sustain Fast Food Worker Power](#)». *Critical Sociology* 45 (4-5): 517-531.
- Gallardo-Albarrán, Daniel, y Pim de Zwart. 2021. «[A Bitter Epidemic: The Impact of the 1918 Influenza on Sugar Production in Java](#)». *Economics & Human Biology* 42: 101011.
- García-Pérez, J. Ignacio, Ioana Marinescu y Judit Vall Castello. 2019. «[Can Fixed-Term Contracts Put Low Skilled Youth on a Better Career Path? Evidence from Spain](#)». *Economic Journal* 129 (620): 1693-1730.
- Garnero, Andrea. 2021. «[The Impact of Collective Bargaining on Employment and Wage Inequality: Evidence from a New Taxonomy of Bargaining Systems](#)». *European Journal of Industrial Relations* 27 (2): 185-202.
- Gebel, Michael. 2013. «[Is a Temporary Job Better than Unemployment? A Cross-Country Comparison Based on British, German, and Swiss Panel Data](#)», SOEP Paper No. 543.
- Gekara, Victor Oyaro, y Helen Sampson, eds. 2021. [The World of the Seafarer: Qualitative Accounts of Working in the Global Shipping Industry](#), WMU Studies in Maritime Affairs 9. Cham: Springer International Publishing.
- Ghahramani, Sulmaz, Kamran Bagheri Lankarani, Mohammad Yousefi, Keyvan Heydari, Saeed Shahabi y Sajjad Azmand. 2021. «[A Systematic Review and Meta-Analysis of Burnout Among Healthcare Workers During COVID-19](#)». *Frontiers in Psychiatry* 12: 758849.
- Global Network against Food Crises. 2022. [Global Report on Food Crises](#).
- Gobierno de Australia, National Skills Commission. 2022. [Care Workforce Labour Market Study: Final Report](#).
- Gobierno de Ontario. s. f. «[Eligible Workplaces and Workers for Pandemic Pay](#)».
- Gobierno Nacional de Sudáfrica. s. f. «[SETAs](#)».
- Goddard, Ellen. 2021. «[The Impact of COVID-19 on Food Retail and Food Service in Canada: A Second Assessment](#)». *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue Canadienne d'Agroéconomie* 69 (2): 167-175.
- Gohel, Aniruddha, Naresh Makwana, Mittal Rathod, Amrita Sarkar y Parmar Dipesh. 2015. «[Problems Faced by ASHA Workers for Malarial Services under NVBDCP: A Cross Sectional Study](#)». *International Journal of Research in Medical Sciences* 3 (12): 3510-3513.
- Gollin, Douglas, David Lagakos, y Michael E. Waugh. 2014. «[The Agricultural Productivity Gap](#)». *Quarterly Journal of Economics* 129 (2): 939-993.
- Graves, Donna. 2020. «[What WWII Can Teach Us about Essential Work](#)». *The Hill*, 26 de abril de 2020.
- Grimshaw, Damian, y Jill Rubery. 2007. «[Undervaluing Women's Work](#)», Equal Opportunities Commission Working Paper Series No. 53.
- Gropman, Alan L. 1996. [Mobilizing U.S. Industry in World War II: Myth and Reality](#). Institute for National Strategic Studies.
- Gunningham, Neil. 2008. «[Occupational Health and Safety, Worker Participation and the Mining Industry in a Changing World of Work](#)». *Economic and Industrial Democracy* 29 (3): 336-361.
- Gunningham, Neil, y Richard Johnstone. 1999. [Regulating Workplace Safety: System and Sanctions](#). Oxford: Clarendon Press.
- Gupta, Apoorva. 2020. «[R&D and Firm Resilience During Bad Times](#)». *SSRN Electronic Journal*.

- Gutelius, Beth, y Nik Theodore. 2019. [The Future of Warehouse Work: Technological Change in the U.S. Logistics Industry](#). Berkeley Center for Labor Research and Education and Working Partnerships USA.
- Harter, James K., Frank L. Schmidt, Sangeeta Agrawal, Anthony Blue, Stephanie K. Plowman, Patrick Josh y Jim Asplund. 2020. «[Gallup Q12@ Meta-Analysis](#)». *Gallup*.
- Hayter, Susan. 2015. «[Introducción: El futuro incierto de las relaciones laborales](#)». *Revista Internacional del Trabajo* 134 (1): 1-4.
- Hayter, Susan, y Jelle Visser. 2018. [Collective Agreements: Extending Labour Protection](#). OIT.
- Health and Safety Executive. s. f. «Public Transport – Bus Drivers».
- Healthcare in Danger. s. f. «[Declaration by the Health Care in Danger Community of Concern](#)».
- Hege, Adam, Michael Kenneth Lemke, Yorghos Apostolopoulos, Mike Perko, Sevil Sönmez y Robert Strack. 2017. «[US Long-Haul Truck Driver Work Organization and the Association with Cardiometabolic Disease Risk](#)». *Archives of Environmental & Occupational Health* 72 (5): 303-310.
- Henly, Julia R., y Susan J. Lambert. 2014. «[Unpredictable Work Timing in Retail Jobs: Implications for Employee Work-Life Conflict](#)». *ILR Review* 67 (3): 986-1016.
- Henry, James S. 2016. «[Taxing Tax Havens](#)». *Foreign Affairs*, 12 de abril de 2016.
- Hermosín Gandul, Antonio. 2020. «[Japón ensaya con robots camareros y carteros a prueba de virus](#)». *La Vanguardia*, 11 de noviembre de 2020.
- Heyes, Jason, y Thomas Hastings. 2017. [The Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment](#). University of Sheffield.
- Heymann, Jody, Amy Raub, Willetta Waisath, Michael McCormack, Ross Weistroffer, Gonzalo Moreno, Elizabeth Wong y Alison Earle. 2020. «[Protecting Health during COVID-19 and beyond: A Global Examination of Paid Sick Leave Design in 193 Countries](#)». *Global Public Health* 15 (7): 925-934.
- Hipwell, Deirdre, y Damien Shepherd. 2021. «[What's a 'Pingdemic' and Why Is the U.K. Having One?](#)». *Bloomberg*, 21 de julio de 2021.
- Hjort, Jonas, y Jonas Poulsen. 2019. «[The Arrival of Fast Internet and Employment in Africa](#)». *American Economic Review* 109 (3): 1032-1079.
- Hochschild, Arlie Russell. 2012. *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Tercera edición. Berkeley: University of California Press.
- Hocquelet, Mathieu. 2020. «[The Impact of Digital Technology on Skills in Logistics Warehouses](#)». *Training & Employment* 145.
- Hoftjitzer, Margo, Victoria Levin, Indhira Santos y Michael Weber. 2020. [TVET Systems' Response to COVID-19: Challenges and Opportunities](#). World Bank Group.
- Hughes, Everett Cherrington. 1958. *Men and Their Work*. Glencoe: Free Press.
- Human Rights Watch. 2020. «[Africa: COVID-19 Exposes Healthcare Shortfalls](#)», 8 de junio de 2020.
- Hummer, Robert A., Richard G. Rogers e Isaac W. Eberstein. 1998. «[Sociodemographic Differentials in Adult Mortality: A Review of Analytic Approaches](#)». *Population and Development Review* 24 (3): 553-578.
- Hurst, Peter. 2007. [Trabajadoras agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles](#). FAO, OIT y UITA.
- Idnani, Corinne, y Andrzej Kotłowski. 2011. «[The Morbidity of Malaria: A Strategy for Seafarer Safety](#)». *International Maritime Health* 62 (4): 247-253.
- Ikenwa, Kenneth O., Abdul-Hammed A. Sulaimon y Owolabi L. Kuye. 2017. «[Transforming the Nigerian Agricultural Sector Into an Agribusiness Model – The Role of Government, Business and Society](#)». *Acta Universitatis Sapientiae, Economics and Business* 5: 71-115.
- Imai, Katsushi, Raghav Gaiha y Fabrizio Bresciani. 2019. «[The Labor Productivity Gap between the Agricultural and Nonagricultural Sectors, and Poverty and Inequality Reduction in Asia](#)». *Asian Development Review* 36 (1): 112-135.
- India, Ministry of Health and Family Welfare. s. f. «[About Accredited Social Health Activist \(ASHA\)](#)».
- India, National Health Mission. 2019. [Update on ASHA Programme](#).
- Inoue, Mariko, Mariko Nishikitani, Shinobu Tsurugano y Eiji Yano. 2011. «[The Health of Permanent Workers and Workers with Precarious Employment: A Literature Review](#)». *Sangyo Eiseigaku Zasshi* 53 (4): 117-139.

- Instituto Nacional de Estadística de Rwanda. 2018. [Labour Force Survey 2018](#).
- ITF (Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte). 2017. [El poder de los trabajadores informales del transporte. Folleto informativo de la ITF](#).
- Jameel, Maryam. 2021. «[A Postal Worker Begged for Stronger COVID-19 Protections. She Ended Up Spending Six Weeks in the Hospital](#)». ProPublica, 16 de julio de 2021.
- Janson, Melissa, Jill D. Sharkey y Daniel A. del Cid. 2021. «[Predictors of Mental Health Outcomes in Grocery Store Workers amid the COVID-19 Pandemic and Implications for Workplace Safety and Moral Injury](#)». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18 (16): 8675.
- Jany-Catrice, Florence, y Steffen Lehndorff. 2005. «[Work Organisation and the Importance of Labour Markets in the European Retail Trade](#)». En *Working in the Service Sector*, editado por Gerhard Bosch y Steffen Lehndorff. Londres: Routledge.
- Jaramillo, Miguel, Julio Almonacid y Luciana de la Flor. 2019. [Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral de 2001](#). Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Jepsen, Jørgen Riis, Zhiwei Zhao y Wessel M.A. van Leeuwen. 2015. «[Seafarer Fatigue: A Review of Risk Factors, Consequences for Seafarers' Health and Safety and Options for Mitigation](#)». *International Maritime Health* 66 (2): 106-117.
- Johari, Aarefa. 2014. «[How Indian Firms Use Dirty Tricks to Deny Sanitation Workers Their Rights](#)». *Scroll.In*, 6 de diciembre de 2014.
- Johnstone, Richard. 2019. «[Regulating Work Health and Safety in Multilateral Business Arrangements](#)». *Australian Journal of Labour Law* 32 (1): 41-61.
- Jones, Katharine, Sanushka Mudaliar y Nicola Piper. 2021. [Confinados y en el limbo: El impacto mundial de la COVID-19 en los derechos y la contratación de los trabajadores migrantes](#). OIT.
- Joo, Yosub, y Jeongbae Rhie. 2017. «[The Relationship between Emotional Labor Status and Workplace Violence among Toll Collectors](#)». *Annals of Occupational and Environmental Medicine* 29 (1): 34.
- Jooshandeh, Jake. 2021. «[Key Workers in the Pandemic](#)». *RSA*, 24 de septiembre de 2021.
- Jovanović, Jovica, Ivana Šarac, Jasmina Debeljak Martačić, Gordana Petrović Oggiano, Marta Despotović, Biljana Pokimica y Blerim Cupi. 2020. «[The Influence of Specific Aspects of Occupational Stress on Security Guards' Health and Work Ability: Detailed Extension of a Previous Study](#)». *Archives of Industrial Hygiene and Toxicology* 7 (4): 359-374.
- JUST Capital. s. f. «[The State of Health and Safety: One Year Later, Increased Workplace Health and Safety Measures Are Still Needed](#)».
- Kaiser, Noah, y Christina K. Barstow. 2022. «[Rural Transportation Infrastructure in Low- and Middle-Income Countries: A Review of Impacts, Implications, and Interventions](#)». *Sustainability* 14 (4): 2149.
- Kapasa, Rigobert Lotoko, A. Hannoun, Soumaya Rachidi, Meshac Kabuya Ilunga, Serge Esako Toirambe, Camara Tady, Mohammed Traoré Diamou y Mohamed Khalis. 2021. «[Evaluation of Burnout among Health Professionals Working at Public Health Surveillance Units COVID-19 in Morocco](#)». *Archives Des Maladies Professionnelles et de l'Environnement* 82 (5): 524-534.
- Karasek, Robert A. Jr. 1979. «[Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign](#)». *Administrative Science Quarterly* 24 (2): 285-308.
- Karasek, Robert A. Jr., y Tores Theorell. 1990. *Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*. Nueva York: Basic Books.
- Khasne, Ruchira W., Bhagyashree S. Dhakulkar, Hitendra C. Mahajan y Atul P. Kulkarni. 2020. «[Burnout among Healthcare Workers During COVID-19 Pandemic in India: Results of a Questionnaire-Based Survey](#)». *Indian Journal of Critical Care Medicine* 24 (8): 664-671.
- Kim, Hee Young, Sijun Kim, Taeya M. Howell, Sarah P. Doyle, Nathan C. Pettit y Michael Bizzarro. 2022. «[Are We Essential, or Sacrificial? The Effects of Felt Public Gratitude on Essential Worker Recovery Activities During COVID-19](#)». *Social Psychological and Personality Science* 14 (2): 218-227.
- Kim, Mi-Na, Yang-Sook Yoo, Ok-Hee Cho y Kyung-Hye Hwang. 2022. «[Emotional Labor and Burnout of Public Health Nurses during the COVID-19 Pandemic: Mediating Effects of Perceived Health Status and Perceived Organizational Support](#)». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19 (1): 549.

- Kis, Viktoria, y Hendrickje Catriona Windisch. 2018. «[Making Skills Transparent: Recognising Vocational Skills Acquired through Workbased Learning](#)», OECD Education Working Paper No. 180.
- Knäbe, Timo, y Carlos R. Carrión-Crespo. 2019. «[The Scope of Essential Services: Laws, Regulations and Practices](#)», ILO Working Paper No. 334.
- Ko Ko, Thant, Julia Dickson-Gomez, Gisèle Yasmeen, Wai Wai Han, Katherine Quinn, Kirsten Beyer y Laura Glasman. 2020. «[Informal Workplaces and Their Comparative Effects on the Health of Street Vendors and Home-Based Garment Workers in Yangon, Myanmar: A Qualitative Study](#)». *BMC Public Health* 20 (1): 524.
- Kompier, Michiel, Jan Fekke Ybema, Julia Janssen y Toon Taris. 2009. «[Employment Contracts: Cross-Sectional and Longitudinal Relations with Quality of Working Life, Health and Well-Being](#)». *Journal of Occupational Health* 51 (3): 193-203.
- Konings, Jozef, y Stijn Vanormelingen. 2015. «[The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm-Level Evidence](#)». *Review of Economics and Statistics* 97 (2): 485-497.
- Koren, Miklós, y Rita Pető. 2020. «[Business Disruptions from Social Distancing](#)». *PLoS ONE* 15 (9): e0239113.
- Kouba, Sabrina, y Nilim Baruah. 2019. [Access to the Labour Market for Admitted Migrant Workers in Asia and Related Corridors](#). OIT.
- Koumenta, Maria, y Mark Williams. 2019. «[An Anatomy of Zero-Hour Contracts in the UK](#)». *Industrial Relations Journal* 50 (1): 20-40.
- Kruse, Hagen, Emmanuel Mensah, Kunal Sen y Gaaitzen de Vries. 2021. «[A Manufacturing Renaissance? Industrialization Trends in the Developing World](#)», WIDER Working Paper 2021/28.
- Kumar, Ajay, Sam Zimmerman y Fatima Arroyo-Arroyo. 2021. «[Myths and Realities of 'Informal' Public Transport in Developing Countries: Approaches for Improving the Sector](#)». *SSATP*.
- Künn-Nelen, Annemarie, Andries De Grip y Didier Fouarge. 2013. «[Is Part-Time Employment Beneficial for Firm Productivity?](#)». *ILR Review* 66 (5): 1172-1191.
- Laato, Samuli, A.K.M. Najmul Islam, Ali Farooq y Amandeep Dhir. 2020. «[Unusual Purchasing Behavior during the Early Stages of the COVID-19 Pandemic: The Stimulus-Organism-Response Approach](#)». *Journal of Retailing and Consumer Services* 57: 102224.
- La Hovary, Claire. 2022. «[The International Labour Organisation and Disasters: The Contribution of ILO Recommendation No. 205 on 'Employment and Decent Work for Peace and Resilience' to International Disaster Law](#)». *Yearbook of International Disaster Law Online* 3 (1): 274-296.
- Lawlor, Eilís, Helen Kersley y Susan Steed. 2009. «[A Bit Rich: Calculating the Real Value to Society of Different Professions](#)». *New Economics Foundation*, 14 de diciembre de 2009.
- Lee, Sangheon, y Deirdre McCann. 2011. «[The Impact of Labour Regulations: Measuring the Effectiveness of Legal Norms in a Developing Country](#)». En *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, editado por Sangheon Lee y Deirdre McCann, 291-312. Londres: Palgrave Macmillan.
- Lee, Sangheon, Deirdre McCann y Jon C. Messenger. 2007. [Working Time Around the World. Trends in Working Hours, Laws and Policies in a Global Comparative Perspective](#). Routledge Studies in the Modern World Economy. OIT.
- Leigh, J. Paul. 1981. «[The Effects of Union Membership on Absence from Work Due to Illness](#)». *Journal of Labor Research* 2: 3292-3336.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington: Brookings Institution Press.
- Lin Lean, Lin. 2022. «[Key Workers in Malaysia during the Pandemic](#)», ILO Working Paper 81.
- Liu, Jianxin, Yong Gan, Heng Jiang, Liqing Li, Robyn Dwyer, Kai Lu y Shijiao Yan. 2019. «[Prevalence of Workplace Violence Against Healthcare Workers: A Systematic Review and Meta-Analysis](#)». *Occupational and Environmental Medicine* 76 (12): 927-937.
- Liu, Yujun, Bowen Yang, Linping Liu, Maitixirepu Jilili y Anuo Yang. 2021. «[Occupational Characteristics in the Outbreak of the COVID-19 Delta Variant in Nanjing, China: Rethinking the Occupational Health and Safety Vulnerability of Essential Workers](#)». *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18 (20): 10734.
- Lockwood, Benjamin B., Charles G. Nathanson y E. Glen Weyl. 2017. «[What If Socially Useful Jobs Were Taxed Less Than Other Jobs?](#)». *Harvard Business Review*, 11 de octubre de 2017.

- Lodovici Samek, Manuela, Elena Ferrari, Emma Paladino, Flavia Pesce, Nicoletta Torchio y Alessandra Crippa. 2022. [Revaluation of Working Conditions and Wages for Essential Workers](#). Parlamento Europeo.
- Lome, Ola, Alf Gunnar Heggeseth y Øystein Moen. 2016. «[The Effect of R&D on Performance: Do R&D-Intensive Firms Handle a Financial Crisis Better?](#)». *Journal of High Technology Management Research* 27 (1): 65-77.
- Loschi, Marília. 2020. «[Desemprego cai em 16 estados em 2019, mas 20 têm informalidade recorde](#)». *Agência de Notícias IBGE*, 14 de febrero de 2020.
- Loustaunau, Lola, Lina Stepick, Ellen Scott, Larissa Petrucci y Miriam Henifin. 2021. «[No Choice but to Be Essential: Expanding Dimensions of Precarity During COVID-19](#)». *Sociological Perspectives* 64 (5): 857-875.
- Lupo, Luisa, y Anil Verma. 2020. [Labour Standards in the Global Supply Chain – Evidence from ILO's Better Work on the Role of Unions and Collective Bargaining](#). OIT.
- LYW. 2020. «[疫情下的物流业酝酿新机遇](#)». *China Development Observation*. 6 de mayo de 2020.
- Maertens, Miet, y Johan F.M. Swinnen. 2009. «[Trade, Standards, and Poverty: Evidence from Senegal](#)». *World Development* 37 (1): 161-178.
- Mahajan, Kanika, y Shekhar Tomar. 2021. «[COVID-19 and Supply Chain Disruption: Evidence from Food Markets in India](#)». *American Journal of Agricultural Economics* 103 (1): 35-52.
- Mahul, Olivier, y Charles J. Stutley. 2010. [Government Support to Agricultural Insurance – Challenges and Options for Developing Countries](#). Banco Mundial.
- Makule, Edna, Noel Dimoso y Savvas A. Tassou. 2022. «[Precooling and Cold Storage Methods for Fruits and Vegetables in Sub-Saharan Africa—A Review](#)». *Horticulturae* 8 (9): 776.
- Malhotra, Suchi Kapoor, Howard White, Nina Ashley O. Dela Cruz, Ashrita Saran, John Eyers, Denny John, Ella Beveridge y Nina Blöndal. 2021. «[Studies of the Effectiveness of Transport Sector Interventions in Low- and Middle-Income Countries: An Evidence and Gap Map](#)». *Campbell Systematic Reviews* 17 (4): e1203.
- Maloney, William F., y Jairo Nuñez Mendez. 2003. «[Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America](#)», NBER Working Paper 9800.
- Mane Abhay, B., y V. Khandekar Sanjay. 2014. «[Strengthening Primary Health Care through Asha Workers: A Novel Approach in India](#)». *Primary Health Care* 4 (1).
- Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir y Jiaying Zhao. 2013. «[Poverty Impedes Cognitive Function](#)». *Science* 341 (6149): 976-980.
- Manky, Omar, César Ponce, Adriana Portocarrero, Isaí Silva y Adriana García. 2022. «[Experiencias y expectativas de los trabajadores en puestos clave durante la pandemia: El caso peruano](#)», Documento de Trabajo de la OIT 63.
- Mano, Ana. 2020. «[Special Report: How COVID-19 Swept the Brazilian Slaughterhouses of JBS, World's Top Meatpacker](#)». *Reuters*, 8 de septiembre de 2020.
- Manolova, Tatiana S., Candida G. Brush, Linda F. Edelman y Amanda Elam. 2020. «[Pivoting to Stay the Course: How Women Entrepreneurs Take Advantage of Opportunities Created by the COVID-19 Pandemic](#)». *International Small Business Journal* 38 (6): 481-491.
- Marica, Irina. 2020. «[German Retailer Kaufland Offers EUR1 Mln Total Bonuses to Its Employees in Romania](#)». *Romania-Insider.com*, 16 de noviembre de 2020.
- Marine Accident Investigation Branch. 2020. [Marine Accident Statistics 2019](#).
- Mariwo, Tsitsi. 2008. [Working Conditions and Labour Relations in the Private Security Industry in Zimbabwe: A Research Paper](#), ILO Issues Paper No. 27.
- Marock, Carmel. 2017. «[South Africa](#)». En *Trade Union Involvement in Skills Development: An International Review*, editado por Jeff Bridgeford, 133-161. OIT.
- Marruecos, Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts. s. f. «[Nouvelle Génération de Classe Moyenne Agricole](#)».
- Marshall, Quinn, Jessica Fanzo, Christopher B. Barrett, Andrew D. Jones, Anna Herforth y Rebecca McLaren. 2021. «[Building a Global Food Systems Typology: A New Tool for Reducing Complexity in Food Systems Analysis](#)». *Frontiers in Sustainable Food Systems* 5.
- Martinez, Lina, y Juan David Rivera-Acevedo. 2018. «[Debt Portfolios of the Poor: The Case of Street Vendors in Cali, Colombia](#)». *Sustainable Cities and Society* 41: 120-125.

- Matsaganis, Manos, Erhan Özdemir, Terry Ward y Alkistis Zvakou. 2016. [Non-Standard Employment and Access to Social Security Benefits](#), European Commission Research Note 8/2015.
- Matz, Melissa, Claudia Allemani, Martie van Tongeren, Vahé Nafilyan, Sarah Rhodes, Karin van Veldhoven, Lucy Pembrey, Michel P. Coleman y Neil Pearce. 2022. «[Excess Mortality among Essential Workers in England and Wales during the COVID-19 Pandemic](#)». *Journal of Epidemiology and Community Health* 76 (7): 660-666.
- Maurizio, Roxana. 2019. «[Temporary Employment and Its Impact on Wages in Latin America](#)». *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8 (1): 186-215.
- Mayer, Brian, Sabrina Helm, Melissa Barnett y Mona Arora. 2022. «[The Impact of Workplace Safety and Customer Misbehavior on Supermarket Workers' Stress and Psychological Distress during the COVID-19 Pandemic](#)». *International Journal of Workplace Health Management* 15 (3): 339-358.
- McCrate, Elaine. 2018. [Unstable and On-Call Work Schedules in the United States and Canada](#), Conditions of Work and Employment Series No. 99. OIT.
- McCulloch, Jock, y Geoffrey Tweedale. 2008. *Defending the Indefensible: The Global Asbestos Industry and Its Fight for Survival*. Oxford: Oxford University Press.
- McGrath, Ben. 2021. «[South Korean Union Reaches Sellout Agreement to Force Striking Delivery Workers Back on the Job](#)». *World Socialist Web Site*, 18 de junio de 2021.
- McNamara, Courtney L., Martin McKee y David Stuckler. 2021. «[Precarious Employment and Health in the Context of COVID-19: A Rapid Scoping Umbrella Review](#)». *European Journal of Public Health* 31 (Supplement 4): 40-49.
- Merry, Alice, y Prashad Pranav. 2020. [People's Education and Development Organization: Krishi-Sakhis](#). OIT.
- Messenger, Jon. 2018. [Working Time and the Future of Work](#). OIT.
- Messenger, Jon, y Paul Wallot. 2015. «[The Diversity of "Marginal" Part-Time Employment](#)», INWORK. Policy Brief No. 7. OIT.
- Mhaskar, Sumeet. 2019. «[Poor Earnings, No Social Security, Unprotected by Law: Plight of India's 'stigmatized' Jobs](#)». *Counterview News Blog* (blog). 10 de junio de 2019.
- Miklian, Jason, y Kristian Hoelscher. 2022. «[SMEs and Exogenous Shocks: A Conceptual Literature Review and Forward Research Agenda](#)». *International Small Business Journal: Researching Entrepreneurship* 40 (2): 178-204.
- Mills, Anne. 2014. «[Health Care Systems in Low- and Middle-Income Countries](#)». *New England Journal of Medicine* 370: 552-557.
- Milward, Alan S. 2015. *The German Economy at War*. Bloomsbury Publishing.
- Misau, Yusuf Abdu, Nabilla Al-Sadat y Adamu Bakari Gerei. 2010. «[Brain-Drain and Health Care Delivery in Developing Countries](#)». *Journal of Public Health in Africa* 1: e6.
- Mishel, Lawrence. 2012. «[Unions, Inequality, and Faltering Middle-Class Wages](#)», EPI Issue Brief No. 342.
- Mitchell, Stacey. 2021. [Amazon's Toll Road: How the Tech Giant Funds Its Monopoly Empire by Exploiting Small Businesses](#). Institute for Local Self-Reliance.
- Monteiro, Tanya S. 2022. «[Intersections of Caste, Class, and Gender in Healthcare Sanitation Work in India: Social Work Imperatives for Restructuring Marginalized Women's Care Work](#)». *Asian Social Work and Policy Review* 16 (3): 254-264.
- Mosendz, Polly, Kim Bhasin y Anders Melin. 2021. «[Security Guards Face the Hazardous Job of Enforcing Covid Rules](#)». *Bloomberg*, 2 de marzo de 2021.
- Munar Suard, Lorenzo, y Guy Lebeer. 2004. [Preventing Occupational Hazards in the Private Security Sector](#), European Training Manual. UNI-Europa y CoESS.
- Munkhoff, Richelle. 1999. «[Searchers of the Dead: Authority, Marginality, and the Interpretation of Plague in England, 1574-1665](#)». *Gender & History* 11 (1): 1-29.
- Murti, Michelle, Camille Achonu, Brendan Smith, Kevin A. Brown, Jin Hee Kim, James Johnson, Saranyah Ravindran y Sarah A. Buchan. 2021. «[COVID-19 Workplace Outbreaks by Industry Sector and Their Associated Household Transmission, Ontario, Canada, January to June, 2020](#)». *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 63 (7): 574-580.
- Naciones Unidas. s. f. «[Objetivo 3 | Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades](#)». Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – Desarrollo Sostenible.

- Nafilyan, Vahe, Piotr Pawelek, Daniel Ayoubkhani, Sarah Rhodes, Lucy Pembrey, Melissa Matz y Michel Coleman. 2021. «[Occupation and COVID-19 Mortality in England: A National Linked Data Study of 14.3 Million Adults](#)». *Occupational and Environmental Medicine* 79 (7): 433-441.
- Nag, Anjali, Heer Vyas y Pranab Nag. 2016. «[Occupational Health Scenario of Indian Informal Sector](#)». *Industrial Health* 54 (4): 377-385.
- Nagata, Tomohisa, Koji Mori, Makoto Ohtani, Masako Nagata, Shigeyuki Kajiki, Yoshihisa Fujino, Shinya Matsuda y Ronald Loeppke. 2018. «[Total Health-Related Costs Due to Absenteeism, Presenteeism, and Medical and Pharmaceutical Expenses in Japanese Employers](#)». *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 60 (5): 273-280.
- Naseem, Anwar, David J. Spielman y Steven Were Omamo. 2010. «[Private-Sector Investment in R&D: A Review of Policy Options to Promote Its Growth in Developing-Country Agriculture](#)». *Agribusiness* 26 (1): 143-173.
- National Association of Manufacturers. 2021. «[2.1 Million Manufacturing Jobs Could Go Unfilled by 2030](#)», 4 de mayo de 2021.
- Ndouna, Faustine Kede, Roger Tsafack Nanfosso, Jean Aristide Biloa Essimi y Laurent-Fabrice Ambassa. 2021. «[The Informal Sector Facing COVID-19: The Case of Cameroon](#)». *Sustainability* 13 (23): 13269.
- Neri, M. y G. Gonzaga. 2001. «Salario Mínimo, Efeito-Farol e Pobreza». *Revista de Economía Política* 21 (2): 78-90.
- NHS Employers. s. f. «[NHS Staff Council Joint Statements and Papers](#)».
- Niezna, Maayan, Yahel Kurlander y Hila Shamir. 2021. «[Underlying Conditions: The Increased Vulnerability of Migrant Workers Under COVID-19 in Israel](#)». *Journal of Modern Slavery* 6 (2): 133-158.
- NSC (National Safety Council). s. f. «[Large Trucks](#)». *NSC Injury Facts* (blog). Consultado el 21 de mayo de 2022.
- Nueva Zelanda, Ministry of Health. s. f. «[Summary of the Pay Equity Settlement](#)».
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. [Health Workforce Policies in OECD Countries: Right Jobs, Right Skills, Right Places](#).
- . 2019a. [Perspectivas de empleo de la OCDE 2019: El futuro del trabajo](#).
- . 2019b. [Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?](#)
- . 2020a. [COVID-19 and Key Workers: What Role Do Migrants Play in Your Region](#).
- . 2020b. [Paid Sick Leave to Protect Income, Health and Jobs through the COVID-19 Crisis](#).
- . 2020c. [Strengthening Agricultural Resilience in the Face of Multiple Risks](#).
- . 2020d. [Supporting Businesses in Financial Distress to Avoid Insolvency during the COVID-19 Crisis](#).
- . 2020e. [Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly](#).
- . 2021a. [Health at a Glance 2021](#).
- . 2021b. [OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery](#).
- . 2022. «[Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation](#)». En *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022*, 27-72. OCDE.
- . s. f. a). «[Health Spending](#)». OECD Library. Consultado el 7 de noviembre de 2022.
- . s. f. b). «[Women Are Well-Represented in Health and Long-Term Care Professions, but Often in Jobs with Poor Working Conditions](#)». *OECD Gender Data Portal*. Consultado el 7 de noviembre de 2022.
- Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos. 2022. «[Janitors and Building Cleaners](#)», *Occupational Outlook Handbook*.
- . s. f. a). «[Contingent and Alternative Employment Arrangements News Release](#)».
- . s. f. b). «[Leave Benefits: Access, Civilian Workers, 1 March 2019](#)».
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2022. [Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022](#).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1973. [Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones](#). Conferencia Internacional del Trabajo, 58.<sup>a</sup> reunión. Informe III (Parte 4B).
- . 1976. [Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial](#).
- . 1991. [Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones](#). Conferencia Internacional del Trabajo, 78.<sup>a</sup> reunión. Informe III (Parte 4B).
- . 1996. [International Labour Conventions and Recommendations 1919–1951, Volume 1](#).

- . 2002a. *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo*.
- . 2002b. *Seguridad y salud en el trabajo: una prioridad sindical*. *Educación Obrera* 2002/1 (126).
- . 2006. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95.<sup>a</sup> reunión. Informe III (Parte 1B).
- . 2008a. *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*. Conferencia Internacional del Trabajo, 97.<sup>a</sup> reunión. Informe IV.
- . 2008b. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 97.<sup>a</sup> reunión. Informe III (Parte 1B).
- . 2009. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Conferencia Internacional del Trabajo, 98.<sup>a</sup> reunión. Informe III (Parte 1B).
- . 2010a. «La licencia por enfermedad con goce de sueldo es rentable en tiempos de crisis». *Redacción de la OIT* (blog), junio de 2010.
- . 2010b. *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en la agricultura*.
- . 2012. *Decent Work Indicators Concepts and Definitions: ILO Manual, First Version*.
- . 2014. *Una guía de 5 pasos para empleadores, trabajadores y sus representantes sobre la realización de evaluaciones de riesgos en el lugar de trabajo*.
- . 2015a. *Documento de trabajo para la Reunión tripartita sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional (revisado)*. TMFAPROC/2015.
- . 2015b. *Conclusiones de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*. GB.323/POL/3.
- . 2015c. *Tendencias mundiales sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales*.
- . 2015d. *Protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación*.
- . 2015e. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. ILC.104/III(1B).
- . 2016a. *A One-Stop Shop for Accessible, Transparent and Efficient Public Service Delivery*.
- . 2016b. *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo*.
- . 2016c. *Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*. (resumen en español en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_534518.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534518.pdf).)
- . 2016d. *Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016*.
- . 2016e. *Negociación colectiva: guía de políticas*.
- . 2017a. *Employer-Migrant Worker Relationships in the Middle East: Exploring Scope for Internal Labour Market Mobility and Fair Migration*.
- . 2017b. *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad. Volumen I: Guía para formuladores de políticas*.
- . 2017c. *Mejora del empleo y de las condiciones de trabajo en el ámbito de los servicios de salud. Reunión tripartita sobre la mejora del empleo y las condiciones de trabajo en el ámbito de los servicios de salud (Ginebra, 24-28 de abril de 2017)*. TMIEWHS/2017.
- . 2017d. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. ILC.106/III/1B.
- . 2017e. «Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo», Brief 2.
- . 2018a. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Tercera edición.
- . 2018b. *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en las minas a cielo abierto*.
- . 2018c. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición.
- . 2018d. *Future of Work for Tea Smallholders in Sri Lanka*.
- . 2018e. *ILOSTAT Microdata Processing Quick Guide*.
- . 2018f. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. ILC.107/III(B).
- . 2019a. *Developing the Rural Economy through Financial Inclusion: The Role of Access to Finance*.
- . 2019b. *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*.

- . 2019c. [Wages In Africa, Recent Trends in Average Wages, Gender Pay Gaps and Wage Disparities.](#)
- . 2019d. [Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs.](#)
- . 2019e. [Transición a la formalidad en la economía rural informal.](#)
- . 2019f. [Trabajar en un planeta más caliente: el impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente.](#)
- . 2019g. [El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente.](#)
- . 2019h. [Informe Mundial sobre Salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?](#)
- . 2019i. [Un marco para aprendizajes de calidad.](#) ILC.110/IV/1.
- . 2020a. [Adenda 2020 al Estudio General: Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante.](#) Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021. CEACR/XCI/2020/4.
- . 2020b. [Background Note: Labour Relations and COVID-19. Collective Agreement on a Bio Security Protocol Against COVID-19 in Colombia's Banana Plantations.](#)
- . 2020c. [La COVID-19 y los trabajadores de los cuidados a domicilio y en instituciones.](#)
- . 2020d. [COVID-19 y transporte marítimo y pesca.](#)
- . 2020e. [La COVID-19 y el sector de la salud.](#)
- . 2020f. [El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria.](#)
- . 2020g. [La crisis de COVID-19 y la economía informal. Respuestas inmediatas y desafíos de política.](#)
- . 2020h. [Observación general sobre cuestiones que suscita la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada \(MLC, 2006\), durante la pandemia.](#)
- . 2020i. [Directrices sobre la promoción del trabajo decente y la seguridad vial en el sector del transporte.](#)
- . 2020j. [Resolución sobre cuestiones relativas al trabajo marítimo y la pandemia de COVID-19.](#) GB.340/Resolución (Rev.2).
- . 2020k. [Programas de trabajadores migrantes estacionales: Reconsiderando sus principios y mecanismos fundamentales a la luz del COVID-19.](#)
- . 2020l. [Prestaciones de enfermedad: Introducción.](#)
- . 2020m. [Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: Respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19.](#)
- . 2020n. [Foco en la protección social. Hacia una cobertura sanitaria universal: Principios de la protección social de la salud.](#)
- . 2020o. [Working from Home: Estimating the Worldwide Potential.](#)
- . 2020p. [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Tendencias 2020.](#)
- . 2020q. «258 millones de trabajadores en el mundo están sobreeducados para su trabajo». ILOSTAT (blog), 26 de febrero de 2020.
- . 2021a. [Support Kit for Developing Occupational Safety and Health Legislation.](#)
- . 2021b. [Anticiparse a las crisis, prepararse y responder: Invertir hoy en sistemas resilientes de seguridad y salud en el trabajo.](#)
- . 2021c. [An Uneven and Gender-Unequal COVID-19 Recovery: Update on Gender and Employment Trends 2021.](#)
- . 2021d. [Extending Social Health Protection: Accelerating Progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific.](#)
- . 2021e. [From Potential to Practice: Preliminary Findings on the Numbers of Workers Working from Home during the COVID-19 Pandemic.](#)
- . 2021f. [Análisis de las deficiencias de las medidas normativas y no normativas de la OIT para asegurar el trabajo decente en las cadenas de suministro.](#)
- . 2021g. [Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021: Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la COVID-19.](#)
- . 2021h. [Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava edición. Estimaciones actualizadas y análisis.](#)
- . 2021i. [La crisis de la COVID-19 y su impacto en las condiciones de trabajo en el sector de procesamiento de carne.](#)

- . 2021j. *Nota informativa sobre cuestiones relativas al trabajo marítimo y el coronavirus (COVID-19)*.
- . 2021k. *Liderazgo empresarial durante la crisis de la COVID-19. Análisis de las actividades de las Organizaciones Empresariales durante la pandemia de COVID-19 y siguientes pasos*.
- . 2021l. *Informe de la reunión: Reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano*. TMDWTS/2021.
- . 2021m. *Promoción de la cohesión social y la convivencia pacífica en contextos frágiles a través de la EFTP: Guía para profesionales en EFTP*.
- . 2021n. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*.
- . 2021o. *Social Protection Spotlight. Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-Contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond*.
- . 2021p. *State Practice to Address COVID-19 Infection as a Work-Related Injury*.
- . 2021q. *Transición de la economía informal a la economía formal – Teoría del cambio*.
- . 2021r. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*.
- . 2022a. *Advancing Social Justice and Decent Work in Rural Economies*.
- . 2022b. *Fomentar el diálogo social para una cultura de seguridad y salud: Lecciones aprendidas de la COVID-19*.
- . 2022c. *Aprendizajes de calidad*. ILC.111/Informe IV (1).
- . 2022d. *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*.
- . 2022e. *Directrices técnicas sobre riesgos biológicos en el entorno de trabajo*. MEBH/2022.
- . 2022f. *La migración laboral temporal: desentrañar sus complejidades*.
- . 2022g. *Informe sobre el Diálogo Social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*.
- . 2022h. *El trabajo a domicilio: De la invisibilidad al trabajo decente*.
- . s. f. a). «*Recogida y producción de datos*». Base de datos ILOSTAT.
- . s. f. b). «*Datos de Relaciones Industriales (IRdata)*». Base de datos ILOSTAT.
- . s. f. c). *Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08) – Marco conceptual*.
- . s. f. d). «*Estadísticas de población activa (EPA, EPAE, bases de datos RURBAN)*». ILOSTAT.
- . s. f. e). «*Seguridad y salud en el trabajo*».
- . s. f. f). «*Protección social de la salud*».
- . s. f. g). «*Transformative Technology for Decent Work (TT4DW)*».
- OIT y AISS. 2022. *Protecting Workers in New Forms of Employment*.
- OIT, Banco Mundial y UNESCO. 2021. *Skills Development in the Time of COVID-19: Taking Stock of the Initial Responses in Technical and Vocational Education and Training*.
- OIT y FAO. 2021. *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*.
- OIT, FAO y FIDA. 2010. *Gender Dimensions of Agricultural and Rural Employment: Differentiated Pathways out of Poverty. Status, Trends and Gaps*.
- OIT, FAO, FIDA y OMS. 2020. *Impact of COVID-19 on Peoples Livelihoods, Their Health and Our Food Systems – Joint Statement by ILO, FAO, IFAD and WHO*.
- OIT, Impact Insurance y AMCUSS. 2018. *Factsheet – REDSOL – Red Solidaria de Microseguros*.
- OIT y OCDE. 2019. *New Job Opportunities in an Ageing Society*.
- . 2020. *Ensuring Better Social Protection for Self-Employed Workers*.
- OIT y Red Europea de Derecho del Trabajo. 2013. *Regulating the Employment Relationship in Europe: A Guide to Recommendation No. 198*.
- Okorie, Okechukwu, Ramesh Subramoniam, Fiona Charnley, John Patsavellas, David Widdifield y Konstantinos Salonitis. 2020. «*Manufacturing in the Time of COVID-19: An Assessment of Barriers and Enablers*». *IEEE Engineering Management Review* 48 (3): 167-175.

- OMI (Organización Marítima Internacional). 2020. [Medidas recomendadas para facilitar los cambios de tripulación de los buques, el acceso a la atención médica y los viajes de la gente de mar durante la pandemia de COVID-19](#). Resolución MSC.473(ES.2).
- . s. f. «[Cambios de tripulación y repatriación de la gente de mar – una cuestión clave explicada](#)».
- OMI, OIT y OACI. 2020. [Joint Statement](#).
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2010a. [Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal](#).
- . 2010b. [The Abuja Declaration: Ten Years On](#).
- . 2016a. [Global Strategy on Human Resources for Health: Workforce 2030](#).
- . 2016b. [Working for Health and Growth: Investing in the Health Workforce](#).
- . 2018. [West African Economic and Monetary Union Adopt the First Ever Sub-Regional Health Workforce Investment Action Plan](#).
- . 2020a. [Investing in and Building Longer-Term Health Emergency Preparedness during the COVID-19 Pandemic](#).
- . 2020b. [Getting Your Workplace Ready for COVID-19](#).
- . 2020c. [State of the World's Nursing Report 2020](#).
- . 2020d. [Enfermedades transmitidas por vectores](#), hoja informativa.
- . 2021. [Consideraciones para la cuarentena de los contactos de casos de COVID-19: orientaciones provisionales](#).
- . s. f. a). «[Preguntas y respuestas sobre la transmisión de la COVID-19](#)».
- . s. f. b). «[Formal Long-Term Care Workers at Home per 100 Population Aged 65 Years Old and Over](#)». *Data Portal* de la OMS. Consultado el 7 de noviembre de 2022.
- . s. f. c). «[Global Health Expenditure database](#)». Consultado el 10 de octubre de 2022.
- . s. f. d). «[Global Health Observatory](#)». Consultado el 10 de octubre de 2022.
- OMS y Banco Mundial. 2021. [Informe de monitoreo mundial de la protección financiera en relación con la salud 2021](#).
- OMS y OIT. 2021. [WHO/ILO Joint Estimates of the Work-Related Burden of Disease and Injury, 2000–2016](#).
- Open Society European Policy Institute. 2020. [Towards an EU Toolbox for Migrant Workers. Labour Mobility and Regularization in Germany, Italy and Spain in 2020](#).
- Orleans Reed, Sarah. 2022. «Essential and disposable? Or just disposable? Informal workers during COVID-19». En *Social contracts and informal workers in the Global South*, editado por L. Alferts, M. Chen y S. Plagerson. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osterman, Paul, ed. 2020. *Creating Good Jobs. An Industry-Based Strategy*. Cambridge (Estados Unidos): MIT Press.
- Osterman, Paul, Nichola Lowe, Bridget Anderson, Joe William Trotter, Natasha Iskander y Rina Agarwala. 2022. «[A Forum on the Politics of Skills](#)». *ILR Review* 75 (5).
- Paese, Ana, Vanessa Rissi, William Weber Cecconello y Carlos Costa. 2014. «[Stress among Brazilian Security Guards: Analysis of Vulnerability Factors](#)». *International Journal of Psychology and Behavioral Sciences* 4 (4): 113-120.
- Pancharatnam, Padmaja, Shreekanth Mahendiran, Madhusudhan B.V. Rao, Sridhar R. Prasad, Bhavani Seetharaman y Jyotsna Jha. s. f. «[Understanding the Potential of Crop Insurance in India: A Study of the Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana \(Prime Minister's Crop Insurance Scheme\)](#)». Centre for Budget and Policy Studies, Bengaluru.
- Pandey, Nishtha. 2021. «[Exploitation Of ASHA Workers Is Due To Patriarchal Idea of Care Work Being 'Lowly'](#)». *Women's Web* (blog), agosto de 2021.
- Parker, Kim, y Juliana Menasce Horowitz. 2022. «[Majority of Workers Who Quit a Job in 2021 Cite Low Pay, No Opportunities for Advancement, Feeling Disrespected](#)». *Pew Research Center* (blog). 2022.
- Parlamento de Australia. s. f. «[Submissions](#)».
- Parlamento Europeo. 2021. [Migrant Seasonal Workers in the European Agricultural Sector](#).
- Parra, Federico. 2020. «[The Struggle of Waste Pickers in Colombia: From Being Considered Trash, to Being Recognised as Workers](#)». *Anti-Trafficking Review* 15: 122-136.
- Pasricha, Anjana. 2021. «[India Migrants Who Flew Cities During Lockdown Return to Altered Reality](#)». *VOA News*. 24 de marzo de 2021.

- Payne, Jonathan. 2017. «[The Changing Meaning of Skill: Still Contested, Still Important](#)». En *The Oxford Handbook of Skills and Training*, editado por John Buchanan, David Finegold, Ken Mayhew y Chris Warhurst. Oxford: Oxford University Press.
- Pega, Frank, Bálint Náfrádi, Natalie C. Momen, Yuka Ujita, Kai N. Streicher, Annette M. Prüss-Üstün y Alexis Descatha. 2021. «[Global, Regional, and National Burdens of Ischemic Heart Disease and Stroke Attributable to Exposure to Long Working Hours for 194 Countries, 2000–2016: A Systematic Analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-Related Burden of Disease and Injury](#)». *Environment International* 154.
- Pereira Galindo, Ernesto, Sandro Pereira Silva y Jorge Ubirajara Pedreira Júnior. 2022. *Impactos Fatais Da COVID-19 Nos Trabalhadores Brasileiros*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Pfeifer, Christian. 2010. «[Impact of Wages and Job Levels on Worker Absenteeism](#)». *International Journal of Manpower* 31 (1): 59-72.
- Pietrykowski, Bruce. 2017. «[Revaluating Low-Wage Work: Service-Sector Skills and the Fight for 15](#)». *Review of Radical Political Economics* 49 (1): 5-29.
- Pilinger, Jane, Verena Schmidt y Nora Wintour. 2016. *Negociando por la igualdad de género*, Nota de información núm. 4, OIT.
- Pirani, Elena, y Silvana Salvini. 2015. «[Is Temporary Employment Damaging to Health? A Longitudinal Study on Italian Workers](#)». *Social Science & Medicine* 124: 121-131.
- Pires, Roberto. 2008. «[Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña](#)». *Revista Internacional del Trabajo* 127 (2-3): 223-256.
- Popper, Nathaniel. 2020. «[As Diners Flock to Delivery Apps, Restaurants Fear for Their Future](#)». *New York Times*, 9 de junio de 2020.
- Poumanyong, Phetkeo, Shinji Kaneko y Shobhakar Dhakal. 2012. «[Impacts of Urbanization on National Transport and Road Energy Use: Evidence from Low, Middle and High Income Countries](#)». *Energy Policy* 46 (julio): 268-277.
- Prassl, Jeremias. 2016. *The Concept of the Employer*. Oxford: Oxford University Press.
- Press, Eyal. 2021. *Dirty Work: Essential Jobs and the Hidden Toll of Inequality in America*. Nueva York: Macmillan.
- Psacharopoulos, George, y Harry Anthony Patrinos. 2018. «[Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature](#)», World Bank Policy Research Working Paper No. 8402.
- Qin, Wenzhe, Lei Li, Dongshan Zhu, Chengfei Ju, Pengfei Bi y Shixue Li. 2021. «[Prevalence and Risk Factors of Depression Symptoms among Chinese Seafarers during the COVID-19 Pandemic: A Cross-Sectional Study](#)». *BMJ Open* 11 (6): e048660.
- Quinlan, Michael. 2015. *The Effects of Non-Standard Forms of Employment on Worker Health and Safety*. OIT.
- Rand, John, y Nina Torm. 2012. «[The Benefits of Formalization: Evidence from Vietnamese Manufacturing SMEs](#)». *World Development* 40 (5): 983-998.
- Ranosa, Rachel. 2020. «[100,000 Frontliners to Get 'Pandemic Bonus'](#)». *HRD*, 19 de mayo de 2020.
- Rapp, Thomas, Jérôme Ronchetti y Jonathan Sicsic. 2021. «[Are Long-Term Care Jobs Harmful? Evidence from Germany](#)». *European Journal of Health Economics* 22 (5): 749-771.
- Reardon, Thomas. 2015. «[The Hidden Middle: The Quiet Revolution in the Midstream of Agrifood Value Chains in Developing Countries](#)». *Oxford Review of Economic Policy* 31 (1): 45-63.
- Reardon, Thomas, Christopher B. Barrett, Julio A. Berdegue y Johan F.M. Swinnen. 2009. «[Agrifood Industry Transformation and Small Farmers in Developing Countries](#)». *World Development* 37 (11): 1717-1727.
- Reeves, Aaron, Yannis Gourtsoyannis, Sanjay Basu, David McCoy, Martin McKee y David Stuckler. 2015. «[Financing Universal Health Coverage – Effects of Alternative Tax Structures on Public Health Systems: Cross-National Modelling in 89 Low-Income and Middle-Income Countries](#)». *The Lancet* 386 (9990): 274-280.
- Rigby, Mike, y Enric Sanchis. 2006. «[The Concept of Skill and Its Social Construction](#)». *European Journal of Vocational Training* 37: 22-33.
- Rodrik, Dani. 2022. «[Prospects for Global Economic Convergence under New Technologies](#)». En *An Inclusive Future? Technology, New Dynamics, and Policy Challenges*, editado por Zia Qureshi, 65-82. Washington: Brookings Institution.

- Roever, Sally. 2014. *Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Street Vendors* (resumen ejecutivo en español: *Estudio de Monitoreo de la Economía Informal Informe sectorial: Vendedoras y vendedores ambulantes*). WIEGO.
- Roever, Sally, y Caroline Skinner. 2016. «[Street Vendors and Cities](#)». *Environment and Urbanization* 28 (2): 359-374.
- Rosales, Rocío. 2020. *Fruteros: Street Vending, Illegality, and Ethnic Community in Los Angeles*. Oakland: University of California Press.
- Rose, Michael. 2003. «[Good Deal, Bad Deal? Job Satisfaction in Occupations](#)». *Work, Employment and Society* 17 (3): 503-530.
- Rosenblat, Alex, y Luke Stark. 2016. «[Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber's Drivers](#)». *International Journal of Communication* 10 (julio): 3758-3784.
- Rubery, Jill, Isabel Tavora, Abbie Winton, Eva Herman y Alejandro Castillo. 2021. *Collective Bargaining and Frontline Workers in the Context of the COVID-19 Pandemic: Health Care, Social Care, and Food Retail Sectors*. Work and Equalities Institute.
- Rubery, Jill, y Peter Urwin. 2010. «[Bringing the Employer Back in: Why Social Care Needs a Standard Employment Relationship](#)». *Human Resource Management Journal* 21 (2): 122-137.
- Rwanda, Ministry of Public Service and Labour. 2019. *OSH Country Profile*, junio de 2019.
- Sachs, Jeffrey D. 2022. *Financing Universal Health Coverage in Low-Income Countries*. Global Governance Project.
- Sadeghipour, Niki, Babak Heidari Aghdam y Sahra Kabiri. 2021. «[Evaluation of Burnout and Job Stress in Care Worker and Comparison between Front-Line and Second-Line in Care Worker during Coronavirus Epidemic](#)». *Health Science Journal* 15.
- Saha, Debdulal. 2011. «[Working Life of Street Vendors in Mumbai](#)». *Indian Journal of Labour Economics* 54 (2): 301-325.
- Salvador, Soledad, y Patricia Cossani. 2020. *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*. ONU MUJERES, OIT, CEPAL.
- Samans, Richard. 2021. «[Modos de financiar una recuperación de la crisis de la COVID-19 centrada en las personas y una acción decisiva contra el cambio climático en todo el mundo: El momento de la verdad de la cooperación internacional en el siglo XXI](#)», Documento de Trabajo de la OIT 40.
- Sandel, Michael J. 2020. *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Sandner, Lydia, y Xenia Scheil-Adlung. 2010. «[Evidence on Paid Sick Leave: Observations in Times of Crisis](#)». *Intereconomics* 2010 (5): 313-321.
- Sargeant, Malcolm, y Eric Tucker. 2009. «[Layers of Vulnerability in Occupational Safety and Health for Migrant Workers: Case Studies from Canada and the UK](#)». *Policy and Practice in Health and Safety* 7 (2): 51-73.
- Sarin, Enisha, Sarah Smith Lunsford, Ankur Sooden, Sanjay Rai y Nigel Livesley. 2016. «[The Mixed Nature of Incentives for Community Health Workers: Lessons from a Qualitative Study in Two Districts in India](#)». *Frontiers in Public Health* 4 (38).
- Sato, Lucas. 2021. «[The State of Social Insurance for Agricultural Workers in the Near East and North Africa and Challenges for Expansion](#)», FAO and IPC-IG Working Paper No. 189.
- Save the Children. 2015. *A Wake up Call: Lessons From Ebola for the World's Health Systems*.
- Scarpetti, Giada, Erin Webb y Cristina Hernandez-Quevedo. 2020. *How Do Measures for Isolation, Quarantine, and Contact Tracing Differ among Countries?* COVID-19 Health Systems Response Monitor.
- Scatularo, Cristhian E., Luciano Battioni, Sebastián Bellia, Sara Costa de Robert, María de las Nieves Gatti, Mario Racki y Guillermina Soracio. 2021. «[Impacto psicofísico de la pandemia COVID-19 en trabajadores de la salud en Argentina](#)». *Revista Argentina de Cardiología* 89 (3): 204-210.
- Schaufeli, Wilmar B., y Toon W. Taris. 2014. «[A Critical Review of the Job Demands-Resources Model: Implications for Improving Work and Health](#)». En *Bridging Occupational, Organizational and Public Health: A Transdisciplinary Approach*, 43-68. Nueva York: Springer Science + Business Media.
- Scheil-Adlung, Xenia. 2015. «[Long-Term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries](#)», Extension of Social Security Working Paper No. 50. OIT.
- Schenck, Rinie, y Phillip Frederick Blaauw. 2011. «[Long-Term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries](#)». *Urban Forum* 22 (4): 411.

- Schenck, Rinie, Kotie Viljoen y Derick Blaauw. 2021. «[Precarious, More Precarious, Most Precarious? The Quality of Life of Waste Pickers in the Karoo](#)». *Social Work* 57 (3): 302-319.
- Schneider, Daniel, y Kristen Harknett, 2019. «[Consequences of Routine Work-Schedule Instability for Worker Health and Well-Being](#)», *American Sociological Review* 84 (1): 82-114.
- . 2020. «[Essential and Unprotected: COVID-19-Related Health and Safety Procedures for Service-Sector Workers](#)». *The Shift Project* (blog). Mayo de 2020.
- Schneider, Daniel, Kristen Harknett y Megan Collins. 2020. «[Working in the Service Sector in New Jersey](#)». *The Shift Project* (blog). Enero de 2020.
- Schneider, Daniel, Marcos Claudio Signorelli y Pedro Paulo Gomes Pereira. 2017. «[Mulheres da segurança pública do litoral do Paraná, Brasil: intersecções entre gênero, trabalho, violência\(s\) e saúde](#)». *Ciência & Saúde Coletiva* 22 (9): 3003-3011.
- Schneider, Elke, y Xabier Irastorza. 2011. *OSH in Figures: Occupational Safety and Health in the Transport Sector; an Overview – An Overview*. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.
- Sefalafala, Thabang, y Edward Webster. 2013. «[Working as a Security Guard: The Limits of Professionalisation in a Low Status Occupation](#)». *South African Review of Sociology* 44 (2): 76-97.
- Seip, Åsmund Arup. 2020. *Norway: Working Life in the COVID-19 Pandemic 2020*. Eurofound.
- Seppälä, Emma, y Kim Cameron. 2015. «[Proof That Positive Work Cultures Are More Productive](#)». *Harvard Business Review*, 1 de diciembre de 2015.
- Seung-yoon Lee, Sophia, Baek Seung-ho, Ko Tai-eun, Ko Ma-um y Kim Gyu-hye. 2022. *ILO Country Report on South Korea – Valuing the Essential: Building Resilience in the World of Work*. OIT.
- Shaffer, Franklin A., y Leah Curtin. 2020. «[Nurse Turnover: Understand It, Reduce It](#)». *My American Nurse* 15 (8): 57-59.
- Shaidah, Justina. 2016. *Risk Factors of Hypertension among Security Officers of the University of Ghana*. University of Ghana.
- Shan, Desai. 2022. «[Retos de seguridad y salud en el trabajo para la gente de mar en actividades esenciales durante la pandemia mundial de COVID-19](#)». *Revista Internacional del Trabajo* 141 (2): 297-320.
- Shaw, William S., Chris J. Main, Patricia A. Findley, Alex Collie, Vivki L. Kristman y Douglas P. Gross. 2020. «[Opening the Workplace After COVID-19: What Lessons Can Be Learned from Return-to-Work Research?](#)». *Journal of Occupational Rehabilitation* 30: 299-302.
- Sibhatu, Kibrom T., y Matin Qaim. 2017. «[Rural Food Security, Subsistence Agriculture, and Seasonality](#)». *PLoS ONE* 12 (10): e0186406.
- Siddharth, Tiwari. 2022. «[Pay Us Adequately. That's the Biggest Award: Asha Workers](#)». *Times of India*, 24 de mayo de 2022.
- Siegrist, Johannes. 1996. «[Adverse Health Effects of High-Effort/Low-Reward Conditions](#)». *Journal of Occupational Health Psychology* 1 (1): 27-41.
- Siena, Kevin. 2020. «[Epidemics and "Essential Work" in Early Modern Europe](#)». *History & Policy*. 25 de marzo de 2020.
- Simpson, R.C. 1973. «Safety and Health at Work: Report of the Robens Committee 1970-72». *The Modern Law Review* 36 (2): 192-198.
- Singh, Dipha. De próxima publicación. *Decent Work Deficits: Key Workers and the COVID-19 Pandemic in India*. OIT.
- Singh, Poonam Khetrpal. 2014. «[The Health and Economic Cost of Poor Sanitation](#)». *OMS* (blog). 19 de noviembre de 2014.
- Sinha, Chetan, y Mohit Kumar. 2018. «[Conceal or Not? Management of Dehumanized Work Identity among Lower Caste Domestic Workers and Non-Domestic Scavenging Workers](#)». *South Asian Journal of Human Resources Management* 5 (2): 173-193.
- Sinha, Dipa, Mohini Gupta y Diksha Shriyan. 2015. «[High Risk without Recognition: Challenges Faced by Female Front-Line Workers](#)». *Economic and Political Weekly*, junio de 2015.
- . 2021. «[Overworked and Underpaid: Frontline Women Workers in Health and Nutrition in India](#)», Background Paper No. 5. Azim Premji University Bengaluru.

- Smith, Andrew, y Fiona Elliott. 2012. «[The Demands and Challenges of Being a Retail Store Manager: 'Handcuffed to the Front Doors'](#)». *Work, Employment and Society* 26 (4): 676-684.
- Soares, Sergei, y Janine Berg. De próxima publicación. *Do Unions Save Lives? They Do, but It Takes Two Months*. OIT.
- Socha-Dietrich, Karolina, y Jean-Christophe Dumont. 2021. «[International Migration and Movement of Doctors to and within OECD Countries – 2000 to 2018: Developments in Countries of Destination and Impact on Countries of Origin](#)», OECD Health Working Paper No. 126.
- Sojourner, Aaron J., Brigham R. Frandsen, Robert J. Town, David C. Grabowski y Min M. Chen. 2015. «[Impacts of Unionization on Quality and Productivity: Regression Discontinuity Evidence from Nursing Homes](#)». *ILR Review* 68 (4): 771-806.
- Sojourner, Aaron J., David C. Grabowski, Min Chen y Robert J. Town. 2010. «[Trends in Unionization of Nursing Homes](#)». *INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing* 47 (4): 331-342.
- Song, John, Ivan Ye, Xiting Wang y Sheng Zhan. 2020. «[新冠疫情后，物流企业如何抓住机遇、重新起航](#)». *Kearney*. 2020.
- Souza, Paulo Renato, y Paulo Eduardo Baltar. 1979. «[Salário Mínimo e Taxa de Salários No Brasil](#)». *Pesquisa e Planejamento Econômico* 9 (3): 629-660.
- Speiler, Emily. De próxima publicación. *Occupational Safety and Health, Essential Workers, and the COVID-19 Pandemic in the US*. OIT.
- Sperry, Danielle, Amy M. Schuster, Shelia R. Cotten, Shubham Agrawal, Elizabeth Mack, Noah Britt y Jessica Liberman. 2022. «[Trucking in the Era of COVID-19](#)». *American Behavioral Scientist* febrero de 2022, 00027642211066039.
- Spooner, Dave. 2011. «[Transport Workers in the Urban Informal Economy: Livelihood Profile](#)». Global Labour Institute (Reino Unido).
- Sriram, Shyamkumar, y M. Mahmud Khan. 2020. «[Effect of Health Insurance Program for the Poor on Out-of-Pocket Inpatient Care Cost in India: Evidence from a Nationally Representative Cross-Sectional Survey](#)». *BMC Health Service Research* 20 (839).
- Statista. s. f. «[Revenue of Flipkart Private Limited between Financial Year 2014 and 2021 \(in Billion Indian Rupees\)](#)».
- Subasinghe, Ruwan, y Jeff Vogt. 2020. «[Will Fundamental Workers' Rights Also Fall Victim to COVID-19?](#)». *Equal Times* (blog). 25 de abril de 2020.
- Syed, Shabeer, Rachel Ashwick, Marco Schlosser, Rebecca Jones, Sarah Rowe y Jo Billings. 2020. «[Global Prevalence and Risk Factors for Mental Health Problems in Police Personnel: A Systematic Review and Meta-Analysis](#)». *Occupational and Environmental Medicine* 77 (11): 737-747.
- Tang, Lijun. 2022. «[Defending Workers' Rights on Social Media: Chinese Seafarers during the COVID-19 Pandemic](#)». *Industrial Relations Journal* 53 (2): 110-125.
- Tessier, Lou, Nathalie De Wulf y Yuta Momose. 2022. «[Long-term care in the context of population ageing: a rights-based approach to universal coverage](#)», ILO Working Paper No. 82.
- The Guardian*. 2020. «[I'm an NHS Doctor – and I've Had Enough of People Clapping for Me](#)», 21 de mayo de 2020.
- The Pioneer*. 2021. «[Priyanka Slams UP Govt for 'Insulting' ASHA Workers](#)», 11 de noviembre de 2021.
- Thomson, Michael, Alexander Kentikelenis y Thomas Stubbs. 2017. «[Structural Adjustment Programmes Adversely Affect Vulnerable Populations: A Systematic-Narrative Review of Their Effect on Child and Maternal Health](#)». *Public Health Reviews* 38 (1): 13.
- Times Live*. 2020. «[Supermarket Cashiers Get R102M Pay Bonus for COVID-19 Work](#)», 25 de marzo de 2020.
- Tirodkar, Amey. 2021. «[Huge Victory for 580 Sanitation Workers in Mumbai After 22 Years of Struggle](#)». *NewsClick*, 7 de julio de 2021.
- TNN. 2020. «[Sanitation Work Is Permanent: Telangana HC](#)». *Times of India*, 25 de septiembre de 2020.
- Togo First. 2020. «[The WAEMU States Have Put the Brakes on the Convergence Criteria Due to COVID-19 Pandemic](#)». 28 de abril de 2020.
- Tombs, Steve, y David Whyte. 2013. «[The Myths and Realities of Deterrence in Workplace Safety Regulation](#)». *British Journal of Criminology* 53 (5): 746-763.
- Transport Education Training Authority. 2021. «[Annual Report 2020/21](#)».

- Trapmann, Vera, Charles Umney, Denis Neumann, Mark Stuart, Simon Joyce y Ioulia Bessa. 2022. «[Labour Protests during the Pandemic: The Case of Hospital and Retail Workers in 90 Countries](#)», ILO Working Paper No. 83.
- Tropea, Francesco. 2016. [New Income Stabilisation Tools and Price Volatility in Agricultural Markets](#). Parlamento Europeo.
- Tropea, Francesco, y Pieter Devuyt. 2016. [Price Volatility in Agricultural Markets – Risk Management and Other Tools](#). Parlamento Europeo.
- Twilley, Nicola. 2022. «[Africa's Cold Rush and the Promise of Refrigeration](#)». *The New Yorker*, 15 de agosto de 2022.
- Ucrania, Ministry of Economy. s. f. [Página de inicio del sitio web oficial](#) (en inglés y ucraniano).
- UE (Unión Europea). s. f. «[Empleo de trabajadores del sector del transporte por carretera: tiempos de conducción y períodos de descanso](#)».
- UITP (Unión Internacional de Transporte Público). 2021. [Key Insights into Transforming the Informal Transport Sector](#).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2022. [Trade and Development Report 2022](#).
- . s. f. «[Developing Country External Debt: A Cascade of Crises Means More Countries Face Debt Distress](#)».
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2021. [COVID-19 and the Looming Debt Crisis](#).
- . s. f. «[COVID-19 and Children](#)».
- UPU (Unión Postal Universal). s. f. [Correo Argentino: Its Key Role in the National Distribution of COVID-19 Vaccines](#).
- Useche, Sergio A., Viviola Gómez, Boris Cendales y Francisco Alonso. 2018. «[Working Conditions, Job Strain, and Traffic Safety among Three Groups of Public Transport Drivers](#)». *Safety and Health at Work* 9 (4): 454-461.
- Van Drie, Hannah, y Richard V. Reeves. 2020. «[Many Essential Workers Are in 'Low-Prestige' Jobs. Time to Change Our Attitudes – and Policies?](#)». *Brookings*, 28 de mayo de 2020.
- Van Panhuys, Clara, Samia Kazi-Aoul y Geneviève Binette. 2017. «[Migrant Access to Social Protection under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements](#)», Extension of Social Security Working Paper No. 57. OIT.
- Vento, Sandro, Francesca Cainelli y Alfredo Vallone. 2020. «[Violence Against Healthcare Workers: A Worldwide Phenomenon With Serious Consequences](#)», *Frontiers in Public Health* 8.
- Verd, Joan Miquel, Oriol Barranco y Mireia Bolívar. 2019. «[Youth Unemployment and Employment Trajectories in Spain during the Great Recession: What Are the Determinants?](#)». *Journal for Labour Market Research* 53 (1): 4.
- Vermeerbergen, Lander, Valeria Pulignano, Markieta Domecka y Marieke Jansens. 2021. «[Working Hard for the Ones You Love and Care for under COVID-19 Physical Distancing](#)». *Work, Employment and Society* 35 (6): 1144-1154.
- Vermeylen, Greet, Mathijn Wilkens, Isabella Biletta, Andrea Fromm, Agnès Parent-Thirion y Ricardo Rodriguez Contreras. 2017. [Exploring Self-Employment in the European Union](#). Eurofound.
- Vermont Agency of Human Services and Department of Financial Regulation. s. f. [Front-Line Employees Hazard Pay Grant Program](#).
- Virtanen, Marianna, Mika Kivimäki, Matti Joensuu, Pekka Virtanen, Marko Elovainio y Jussi Vahtera. 2005. «[Temporary Employment and Health: A Review](#)». *International Journal of Epidemiology* 34 (3): 610-622.
- Viscelli, Steve. 2018. [Driverless? Autonomous Trucks and the Future of the American Trucker](#). Berkeley Center for Labor Research and Education and Working Partnerships USA.
- . 2022. «[Policy, Worker Power, and the Future of the American Trucker](#)». *American Behavioral Scientist*, enero de 2022, 1-5.
- Visser, Jelle. 2002. «[The First Part-Time Economy in the World: A Model to Be Followed?](#)». *Journal of European Social Policy* 12 (1): 23-42.
- . 2013. [Wage Bargaining Institutions: From Crisis to Crisis](#). Comisión Europea.
- Visser, Margareet. 2023. «[The Impact of COVID-19 on South African Migrant Wage Workers and the Self-employed](#)», ILO Working Paper No. 88.
- Von Braun, Joachim, David Hotchkiss y Maarten Immink, eds. 1989. «[Nontraditional Export Crops in Guatemala: Effects on Production, Income, and Nutrition](#)», IFPRI Research Report No. 73.

- Vosko, Leah F. 2018. «[Legal but Deportable: Institutionalized Deportability and the Limits of Collective Bargaining among Participants in Canada's Seasonal Agricultural Workers Program](#)», *ILR Review* 71 (4): 882-907.
- Vosko, Leah F., Tanya Basok, Cynthia Spring, Guillermo Candiz y Glynis George. 2022. «[COVID-19 Among Migrant Farmworkers in Canada: Employment Strain in a Transnational Context](#)», ILO Working Paper No. 79.
- Vyas, Lina. 2022. «['New Normal' at Work in a Post-COVID World: Work-Life Balance and Labor Markets](#)». *Policy and Society* 41 (1): 155-167.
- Wagner, Margaret E., Linda Barrett Osborne y Susan Reyburn. 2007. *The Library of Congress World War II Companion*. Editado por David M. Kennedy. Primera edición. Nueva York: Simon & Schuster.
- Walters, David. 2006. «[One Step Forward, Two Steps Back: Worker Representation and Health and Safety in the United Kingdom](#)». *International Journal of Health Services* 36 (1): 87-111.
- Weil, David. 1991. «[Enforcing OSHA: The Role of Labor Unions](#)». *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 30 (1): 20-36.
- . 2008. «[Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo](#)». *Revista Internacional del Trabajo* 127 (4): 389-419.
- . 2014. *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*. Cambridge (Estados Unidos): Harvard University Press.
- Weiler, Anelyse M., Janet McLaughlin y Donald C. Cole. 2017. «[Food Security at Whose Expense? A Critique of the Canadian Temporary Farm Labour Migration Regime and Proposals for Change](#)». *International Migration* 55 (4): 48-63.
- Weise, Karen. 2021. «[Amazon's Profit Soars 220 Percent as Pandemic Drives Shopping Online](#)». *The New York Times*, 29 de abril de 2021.
- White, Adam. 2022. «[Critical Workers? Private Security, Public Perceptions and the COVID-19 Pandemic](#)». *Security Journal*, abril de 2022.
- WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando). 2021. *COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Informal Workers in Accra, Ghana*.
- . s. f. a). «[Personas vendedoras ambulantes y comerciantes de mercado](#)».
- . s. f. b). «[Urban Informal Workers and the Green Economy](#)».
- . s. f. c). «[Waste Pickers Organizing](#)».
- Wittmer, Josie. 2021. «['We Live and We Do This Work': Women Waste Pickers' Experiences of Wellbeing in Ahmedabad, India](#)». *World Development* 140: 105253.
- Worldometers. s. f. «World Population».
- Wymant, Chris, Luca Ferretti, Daphne Tsallis, Marcos Charalambides, Lucie Abeler-Dörner, David Bonsall y Robert Hinch. 2021. «[The Epidemiological Impact of the NHS COVID-19 App](#)». *Nature* 594: 408-412.
- Yang, Bin. 2021. «[菜鸟智能设备业务总经理杨斌分享：物流科技数字化应用与快递网点方案实践](#)». Comité Profesional de Tecnología y Equipamiento Logísticos de la Asociación China de Comunicaciones y Transporte, 22 de octubre de 2021.
- Yu, Derek, Derick Blaauw y Rinie Schenck. 2020. «[Waste Pickers in Informal Self-Employment: Over-Worked and on the Breadline](#)». *Development Southern Africa* 37 (6): 971-996.
- Zhihu. 2020. «[在京东仓库工作是什么体验?](#)». 6 de enero de 2020.
- Żukiewicz-Sobczak, Wioletta A., Jolanta Chmielewska-Badora, Paula Wróblewska y Jacek Zwoliński. 2013. «[Farmers' Occupational Diseases of Allergenic and Zoonotic Origin](#)». *Advances in Dermatology and Allergology* 30 (5): 311-315.
- 李家阿华. 2021. «[双十一快递爆仓](#)». *Bilibili*. 14 de noviembre de 2021.

## Impulsar la justicia social, promover el trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. Reunimos a gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de mejorar las condiciones de trabajo de todas las personas, promoviendo un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

Las economías y las sociedades dependen de los trabajadores clave. Así se puso de manifiesto en la pandemia de COVID-19, que también evidenció cuán infravalorados están la mayoría de los empleos clave. En efecto, muchos trabajadores clave carecen de condiciones de trabajo decentes, a pesar de que realizan actividades indispensables para el funcionamiento de las sociedades, como la producción, distribución y venta de alimentos, la limpieza, la defensa de la seguridad pública, el transporte de bienes y de trabajadores esenciales, y el cuidado y la curación de los enfermos. Uno de cada tres trabajadores clave está mal remunerado y percibe ingresos que, en promedio, son un 26 por ciento más bajos que los de los trabajadores no clave. En general, los trabajadores clave presentan menores tasas de sindicación y una mayor incidencia de la temporalidad, soportan horarios prolongados e irregulares y tienen menos acceso a la formación. También están más expuestos a peligros físicos y biológicos, así como a riesgos psicosociales, que se agudizaron durante la pandemia de COVID-19. Además, muchos trabajadores clave carecen de protección social, sobre todo en los países de ingresos bajos.

Los mercados por sí solos no han internalizado adecuadamente la importante contribución económica y social del trabajo clave. Este informe propugna una revalorización del trabajo clave y una mayor inversión en los sectores clave, de manera acorde con su contribución vital, a través de un proceso deliberado de evaluación y planificación compartidas anclado en el diálogo social. Además de subsanar un grave y persistente déficit de justicia social, esta medida contribuirá a asegurar la continuidad de las actividades económicas esenciales en futuras crisis. Esta es una de las enseñanzas de política pública más importantes que cabe extraer de la pandemia de COVID-19.



[ilo.org](https://ilo.org)

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