

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 9 de junio de 2022

▶ Proyecto de resultado de la discusión del Estudio General, Garantizar un trabajo decente para el personal de enfermería y los trabajadores domésticos, actores claves en la economía del cuidado de personas, por la Comisión de Aplicación de Normas

1. La Comisión aprobó el resultado de dicha discusión, cuyo texto se reproduce a continuación.

Introducción

2. La Comisión examinó el Estudio General llevado a cabo por la Comisión de Expertos, «*Garantizar un trabajo decente para el personal de enfermería y los trabajadores domésticos, actores claves en la economía del cuidado de personas*», que abarcó cuatro instrumentos pertinentes para la economía del cuidado, en particular el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149); el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189); la Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157), y la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201). La Comisión tomó nota de que el Estudio General prestaba particular atención a los efectos devastadores de la pandemia de COVID-19 en el personal de enfermería y las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
3. Los mandantes tripartitos acogieron con agrado el Estudio General y subrayaron que este era pertinente y sumamente oportuno, en vista de la pandemia de COVID-19 que estalló en marzo de 2020, que dio lugar a que la atención mundial se centrara en el papel vital que desempeñaba el personal de enfermería al luchar contra el virus y contribuir a la salud y el bienestar de la población. La pandemia también ha aumentado el reconocimiento de las contribuciones sustanciales realizadas por los trabajadores domésticos, ya que estos trabajadores permiten tanto a las mujeres como a los hombres seguir accediendo al mercado de trabajo, al tiempo que contribuyen enormemente al bienestar de las familias. La Comisión recordó que los trabajadores del sector de la enfermería son trabajadores de primera línea en la lucha contra la pandemia y la recuperación de la misma, y a menudo ponen en peligro su propia seguridad y salud.
4. La Comisión tomó nota de que la mayoría de los trabajadores de la economía del cuidado son mujeres (249 millones de mujeres frente a 132 millones de hombres). Los sectores de

la enfermería y del trabajo doméstico están muy feminizados: el 89 por ciento del personal de enfermería en todo el mundo son mujeres, al igual que el 76,3 por ciento de los trabajadores domésticos. La Comisión tomó nota de que las trabajadoras ocupadas en la economía del cuidado están desproporcionadamente afectadas por los déficits de trabajo decente. Tal como se recordaba en la Declaración del Centenario de la OIT, es importante abordar las causas profundas señaladas durante las discusiones, incluidas las brechas salariales por motivo de género, el trabajo no remunerado, y la violencia y el acoso en el lugar de trabajo.

5. La Comisión consideró la magnitud y la importancia crecientes de la economía del cuidado a escala mundial, tomando nota de la demanda cada vez mayor de servicios de cuidado impulsada por factores tales como el envejecimiento de la población, el aumento del número de mujeres en el mercado de trabajo, la globalización, el cambio climático, la innovación tecnológica y la digitalización. Por consiguiente, la economía del cuidado representa una fuente importante de empleo ahora y en el futuro. La Comisión tomó nota de la posible contribución de los avances tecnológicos para mejorar a calidad del servicio, observando al mismo tiempo su posible efecto perturbador en las condiciones de trabajo del personal de enfermería. Era importante considerar la inversión en la economía del cuidado como un motor del crecimiento económico inclusivo y sostenible, y como una inversión en los servicios vitales de cuidado, en lugar de como un lastre para las arcas públicas.
6. La Comisión recordó el compromiso reiterado contraído por los mandantes tripartitos de la OIT en la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo, de 2019, y en el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas que sea inclusiva, sostenible y resiliente, de 2021, de invertir en atención de salud y en la economía del cuidado, abordando el problema de la escasa dotación de personal y mejorando más aún las condiciones de trabajo. La Comisión observó que invertir en la economía del cuidado contribuye a un mundo del trabajo con mayor igualdad de género y apoya los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los Objetivos 3 (salud), 4 (educación), 5 (igualdad de género) y 8 (trabajo decente).

La situación y las necesidades de los Estados Miembros

7. La Comisión expresó su profunda preocupación por la alarmante escasez de personal de enfermería en todo el mundo, y señaló que todo apunta a que la escasez de personal se duplicará de aquí a 2030, lo cual se traducirá en un déficit mundial de aproximadamente 13 millones de trabajadores del sector. En relación con esto, la Comisión observó el número considerable de trabajadores del sector de la enfermería que han abandonado o están abandonando la profesión por causa de jubilación o por las difíciles condiciones de trabajo experimentadas durante la pandemia, lo cual puede incrementar más aún esta cifra.
8. La Comisión tomó nota de que persisten los problemas que condujeron a la elaboración y adopción de los instrumentos relativos al personal de enfermería en 1977. A pesar del reconocimiento mundial de sus contribuciones esenciales, sus difíciles condiciones de trabajo en muchos países se han visto considerablemente exacerbadas durante la pandemia de COVID-19. La Comisión tomó nota de que las difíciles condiciones de trabajo y los bajos niveles de satisfacción laboral del personal de enfermería en determinados países estaban estrechamente vinculados con el persistente problema de la escasez de trabajadores del sector. Tomó nota asimismo de la desigual distribución del personal de enfermería en todo el mundo, fundamentalmente debido a los grandes flujos migratorios

de enfermeras y enfermeros que abandonan su país de origen en busca de mejores oportunidades y condiciones de trabajo.

9. La Comisión observó que los trabajadores domésticos en muchos países siguen sin gozar de los mismos derechos legales que otros trabajadores. En muchos países, esta falta de protección legal tiene graves consecuencias en la práctica, que han empeorado durante la pandemia de COVID-19. Además, la gran mayoría de los trabajadores domésticos están ocupados en la economía informal (el 81,2 por ciento). Tal como indica el Estudio General, la informalidad es una de las principales causas de los considerables déficits de trabajo decente en el sector. La Comisión puso de relieve que luchar contra la informalidad en el sector del trabajo doméstico debería ser una prioridad y que la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) proporcionaba una hoja de ruta útil a este respecto.
10. La Comisión reconoció que en muchos países se priva a los trabajadores domésticos de sus derechos laborales fundamentales. Estos se ven más expuestos al riesgo de trabajo forzoso y de trabajo infantil que los trabajadores de otros sectores. También se enfrentan a una discriminación considerable, que es aún mayor en el caso de los trabajadores domésticos que pertenecen a más de un grupo desfavorecido, por ejemplo, las mujeres que también son migrantes o que provienen de comunidades indígenas o de minorías raciales o étnicas. Además, al tiempo que subrayó que la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva son derechos fundamentales habilitantes, la Comisión expresó su preocupación por que muchos trabajadores domésticos, en particular los trabajadores domésticos migrantes, no gozan de estos derechos debido a obstáculos legislativos, administrativos y prácticos.
11. La Comisión tomó nota de la mayor vulnerabilidad de los trabajadores domésticos migrantes que residen en el domicilio del empleador, que son en gran medida invisibles, al trabajar en hogares privados y a puerta cerrada. Señaló con preocupación que muchos se enfrentan a la explotación y los abusos durante todo el ciclo migratorio, empezando por algunas agencias que participan en prácticas poco éticas, tales como dar una imagen de las condiciones de trabajo en el país de destino que no corresponde a la realidad e imponer comisiones de contratación ilegales.
12. La Comisión destacó que la protección efectiva de los derechos de los trabajadores domésticos depende de marcos jurídicos sólidos e integrales, y de mecanismos de aplicación y de control eficaces. Sin embargo, tomó nota de que las características particulares del trabajo doméstico podían plantear retos al asegurar que los derechos reconocidos legalmente se ejerzan efectivamente. El hecho de que el trabajo doméstico se realice fundamentalmente en los hogares privados puede dar lugar a un conflicto entre la necesidad de efectuar una visita de inspección del trabajo en el lugar de trabajo y el derecho legal a la privacidad del empleador individual o del hogar. Tal como se indicaba en el Estudio General, una serie de países habían adoptado medidas para conciliar el derecho a la privacidad del empleador y del hogar y la protección efectiva de los derechos de los trabajadores domésticos.
13. Al examinar los retos encarados tanto por el personal de enfermería como por los trabajadores domésticos, la Comisión expresó su preocupación por las elevadas tasas de violencia en el lugar de trabajo, de acoso y de abuso registradas en estos dos sectores. Además, este fenómeno había aumentado a raíz de la pandemia de COVID-19. La Comisión puso de relieve la necesidad de tomar medidas urgentes para abordar esta cuestión, incluida la adopción y la aplicación de leyes y políticas, destacando que el Convenio (núm.

190) y la Recomendación (núm. 206) sobre la violencia y el acoso, 2019, proporcionaban orientación útil a este respecto.

14. En relación con la cuestión de la protección social y de las condiciones de trabajo, la Comisión señaló que, en determinados países, a los trabajadores del sector de la enfermería se les empleaba con modalidades de trabajo que en algunos casos conducían a déficits de trabajo decente. Además, los trabajadores domésticos en muchos países seguían estando excluidos de la cobertura legal en virtud de la legislación laboral, por lo que carecían de acceso a la atención de salud y la seguridad social, a pesar de ser trabajadores de primera línea expuestos a riesgos. En este contexto, la Comisión recordó que la protección social es uno de los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT, y que el personal de enfermería y los trabajadores domésticos tienen derecho al trabajo decente.

Compromisos comunes

15. La Comisión reconoció la urgencia de abordar la escasez de enfermeras y enfermeros a la que se enfrentan la mayoría de los países, aumentando la inversión en los sistemas nacionales de atención de salud y en el personal de enfermería, y mejorando más aún las condiciones de trabajo de dicho personal para atraerlo y retenerlo en la profesión. Con respecto a las repercusiones de los flujos migratorios en los sistemas sanitarios, los miembros de la Comisión de los países de destino reconocieron la necesidad de tomar medidas para garantizar que se reduzca la dependencia excesiva del personal de enfermería migrante, mientras que los miembros de los países de origen admitieron la necesidad de adoptar medidas a fin de mejorar las condiciones de trabajo del personal de enfermería nacional para poder atraer y retener a una fuerza de trabajo calificada.
16. La Comisión acogió con satisfacción el compromiso expresado por los mandantes tripartitos de mejorar las condiciones de trabajo del personal de enfermería y de los trabajadores domésticos, así como de otros trabajadores de la economía del cuidado, tales como los trabajadores del cuidado personal y los trabajadores sanitarios comunitarios. Además de establecer protecciones laborales adecuadas, la Comisión consideró esencial establecer y mantener procedimientos y mecanismos de cumplimiento para que estas protecciones se apliquen efectivamente. En el caso de los trabajadores domésticos, esto implicaría también asegurar que estén cubiertos por la legislación laboral nacional, y adoptar medidas que garanticen la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general, en relación con las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los periodos de descanso diarios y semanales, y las vacaciones pagadas, de conformidad con la legislación nacional o los convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico.
17. En este contexto, la Comisión subrayó la importancia fundamental de garantizar la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, así como del derecho a no ser objeto de discriminación, del personal de enfermería y de los trabajadores domésticos. Se debería consultar al personal de enfermería, y contar con su participación, en todas las fases de elaboración, aplicación y supervisión de las políticas de enfermería. En cuanto a los trabajadores domésticos, en particular los migrantes, deberían abordarse los obstáculos prácticos para constituir sindicatos y afiliarse a ellos, y negociar colectivamente.

Medios de acción de la OIT

- 18.** La Comisión pidió a la OIT que elabore un plan de acción concreto en el que se definan determinadas medidas prioritarias que deben adoptarse a la luz de la discusión, entre ellas la de abordar las causas y evaluar las repercusiones de la escasez mundial de personal de enfermería en las condiciones de trabajo del personal de enfermería y en la calidad de los cuidados de enfermería que se prestan. La OIT debería examinar las medidas necesarias para garantizar una formación adecuada y una educación de calidad, así como la formación y el aprendizaje permanente del personal de enfermería, en particular en cuanto al uso de dispositivos digitales y nuevas tecnologías, para facilitar el acceso a unos servicios sanitarios de calidad. La OIT tiene un importante papel que desempeñar en este contexto; además, estos esfuerzos deberían realizarse en colaboración con la OMS.
- 19.** A la luz de la pandemia de COVID-19, la Comisión reconoció la urgente necesidad de elaborar y aplicar, en consulta con el personal de enfermería y los interlocutores sociales, políticas nacionales globales, proactivas y a largo plazo sobre el personal y los servicios de enfermería, para seguir promoviendo la mejora de sus condiciones de trabajo. Los Gobiernos deberían abordar, en consulta con los interlocutores sociales, los representantes del personal de enfermería y otras partes interesadas clave, las cuestiones de la planificación de la fuerza de trabajo, las calificaciones, y la educación y formación necesarias para el personal de enfermería, tanto ahora como en el futuro, para asegurar que haya el número adecuado de enfermeras y enfermeros en los lugares adecuados, con las competencias adecuadas para prestar servicios de enfermería de calidad y garantizar la salud y el bienestar de la población.
- 20.** La Comisión instó a que sigan celebrándose consultas tripartitas en profundidad sobre el mayor uso de todas las modalidades de trabajo en el sector sanitario y sus repercusiones en las condiciones de trabajo del personal de enfermería.
- 21.** La Comisión destacó la necesidad de abordar sin demora los déficits de trabajo decente que han afectado a los trabajadores domésticos, tanto nacionales como migrantes. La Comisión pidió a los Estados Miembros que adopten o modifiquen, según sea necesario, disposiciones legislativas que garanticen la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general, en relación con las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los periodos de descanso diarios y semanales, y las vacaciones pagadas, de conformidad con la legislación nacional o los convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico. Además, solicitó a los Estados Miembros que adopten y apliquen urgentemente medidas proactivas para combatir el trabajo forzoso y el trabajo infantil en el sector del trabajo doméstico.
- 22.** La Comisión también pidió a la Oficina que examine las causas profundas de la informalidad en el sector del trabajo doméstico, dados los fuertes vínculos entre la prevalencia de la informalidad en el sector y los déficits de trabajo decente que sufren los trabajadores domésticos, con el objetivo de definir incentivos para promover y apoyar la formalización, en consonancia con la Recomendación núm. 204.
- 23.** La Comisión consideró esencial promover el reconocimiento del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva de todos los trabajadores domésticos, independientemente de su situación en el empleo o su nacionalidad. Destacó la importancia que reviste eliminar los obstáculos administrativos, jurídicos y prácticos para

la creación de organizaciones de trabajadores domésticos y de empleadores, el diálogo social y la negociación colectiva.

24. Al tiempo que observó el alto/creciente número de trabajadores migrantes del sector de la enfermería y de trabajadores domésticos, la Comisión subrayó la necesidad de adoptar medidas para brindarles protección jurídica y social, y de luchar contra las prácticas abusivas, en consonancia con las normas internacionales del trabajo actualizadas.
25. Habida cuenta de la necesidad de contar con procedimientos y mecanismos de cumplimiento eficaces para garantizar un trabajo decente a los trabajadores domésticos, la Comisión subrayó la necesidad de reforzar la capacidad de los servicios nacionales de inspección del trabajo y la promoción y el intercambio de buenas prácticas, que permitan a los inspectores equilibrar los intereses de privacidad de las personas y los hogares con la aplicación efectiva de los derechos laborales de estos trabajadores.
26. La Comisión destacó el valor de la asistencia técnica que ofrece la Oficina para fortalecer la capacidad de los mandantes tripartitos y ayudarles a elaborar marcos legislativos y de política sólidos e instituciones laborales fuertes que respalden la aplicación efectiva de los derechos laborales del personal de enfermería y de los trabajadores domésticos. También alentó a los Estados Miembros a considerar la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 149 y 189, y pidió a la Oficina que preste asistencia técnica al respecto.
27. La Comisión pidió a la Oficina que tenga en cuenta el Estudio General «*Garantizar un trabajo decente para el personal de enfermería y los trabajadores domésticos, actores claves en la economía del cuidado de personas*», la discusión tripartita al respecto y el resultado de dicha discusión, en la labor pertinente de la OIT. Se espera que el Estudio General pueda proporcionar información y orientaciones útiles para la discusión general sobre el trabajo decente y la economía del cuidado que se celebrará en la 112.^a reunión de la Conferencia, en junio de 2024.