



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 térmico¹ 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 exitosa². 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.³

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 profesionales⁴. 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 profesional⁵. También es el caso de las ocupaciones muy feminizadas, en particular las de cuidados, que sufren penalizaciones retributivas bien documentadas⁶.

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 servicios⁷. En efecto, «satisfacer la demanda del mercado no es necesariamente lo mismo que hacer una contribución verdaderamente valiosa a la sociedad»⁸. 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 trabajo⁹. 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

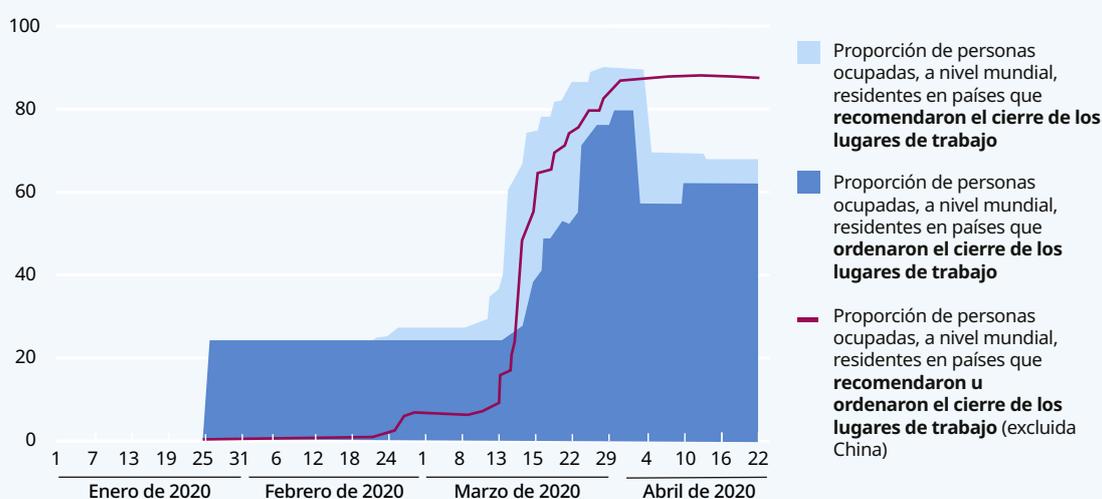
y siguen apareciendo nuevos casos de COVID-19 —y, por lo tanto, persiste el riesgo de que se vuelvan a imponer restricciones—, en el informe se hace referencia a la pandemia en pasado.

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 país¹⁰. 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 previsto¹¹.

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)¹². 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 pandemia¹³.

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**

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

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 teletrabajo¹⁴, 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)¹⁵.

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



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 enseñanza¹⁶. 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 comunidad¹⁷. 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 2020¹⁸. 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 distancia¹⁹. 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 cadáveres²⁰. 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 económicas²¹. 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 cadáveres²². 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 hambruna²³.

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 militar²⁴. 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 industria²⁵.

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 explosivos²⁶. 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 militar²⁷. 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 ocupación²⁸. 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 pública²⁹. 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 prioritarias³⁰.

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 ferroviarios³¹.

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)³², 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»³³.

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»³⁴, 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»³⁵. 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»³⁶, 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 alimenticios³⁷.

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 2020³⁸.

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 población³⁹. 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 conexos⁴⁰. 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)⁴¹.

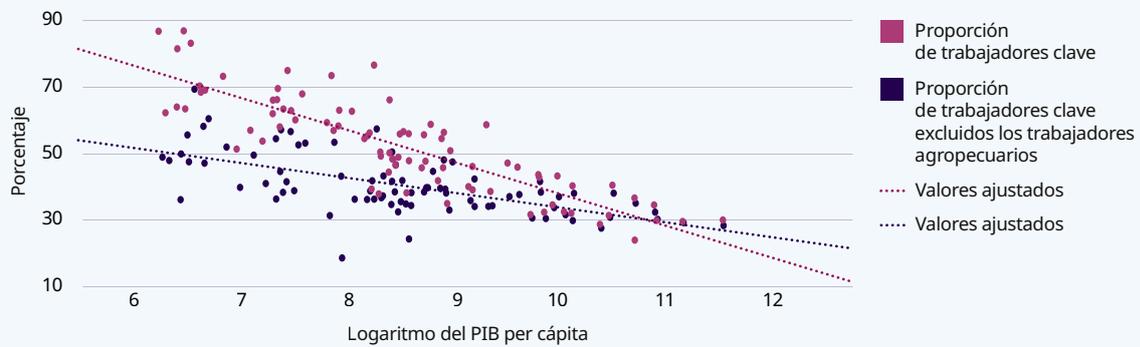
Debido a la asociación de los «servicios esenciales» con las restricciones del derecho de huelga, en el presente informe se utiliza la nomenclatura «trabajadores clave».

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 mundial⁴². 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.

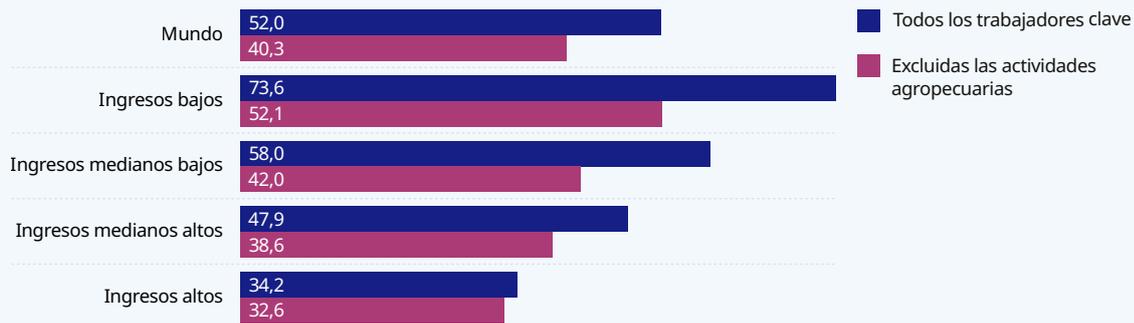
▶ **Gráfico 1.4. Relación inversa entre el nivel de ingresos y la proporción de trabajadores clave**



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)**

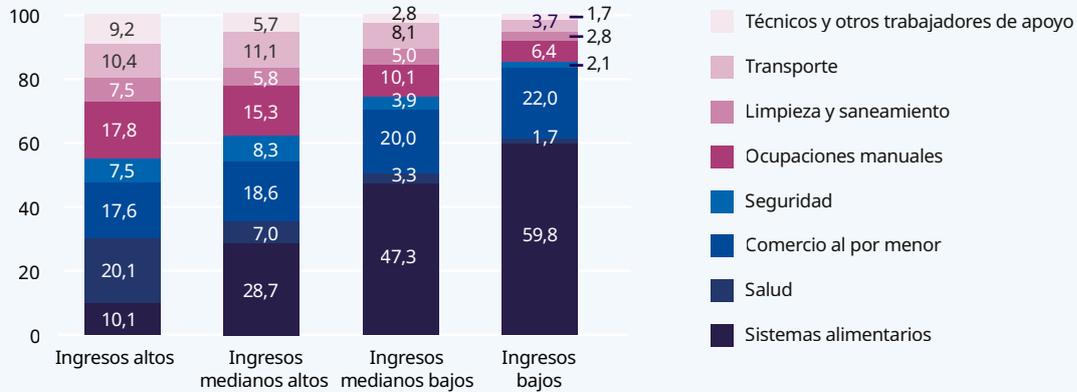


Fuente: Cálculos de la OIT basados en las encuestas que figuran en el anexo.

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)⁴³.

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 bienes⁴⁴.

► **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 sustento⁴⁵. 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 2020⁴⁶. 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 social⁴⁷. 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.

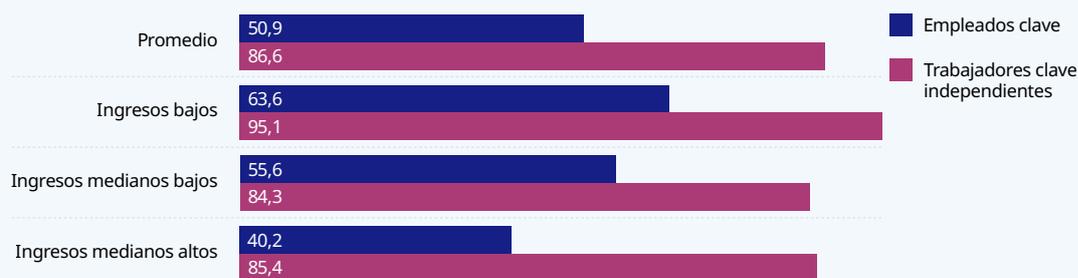
de ingresos bajos, el empleo por cuenta propia es la modalidad dominante entre los trabajadores clave de todos los grupos de ocupaciones, excepto en los de la salud y la seguridad.

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 mundo⁴⁸. 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 universalmente⁴⁹. 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 legislación⁵⁰. 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 informal⁵¹. 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 desarrollo¹. 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 movilidad².

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 exacerbaban 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.

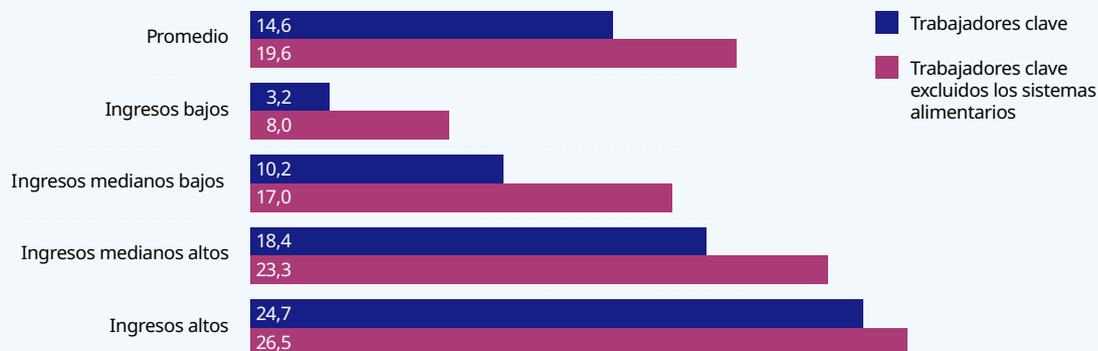
¹ Bonnet, Vanek y Chen, 2019.

² 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.

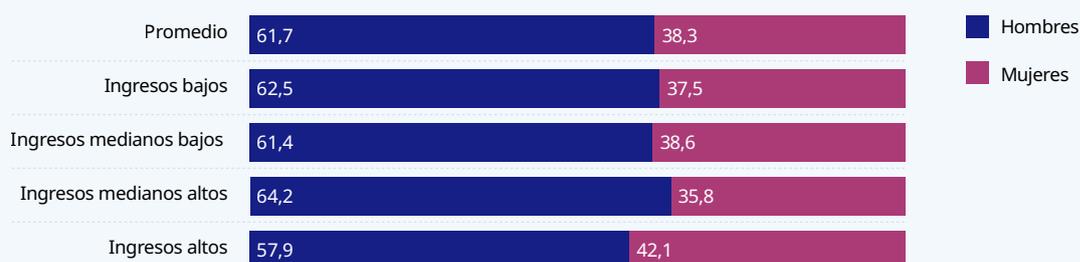
ciento. Los bajos niveles de inversión pública en los servicios de salud en muchos países de ingresos bajos (véase la sección 6.1) se traducen en una baja proporción de trabajadores clave de la salud. En efecto, los trabajadores clave de la salud constituyen solo el 2 por ciento de todos los trabajadores 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 ingresos⁵².

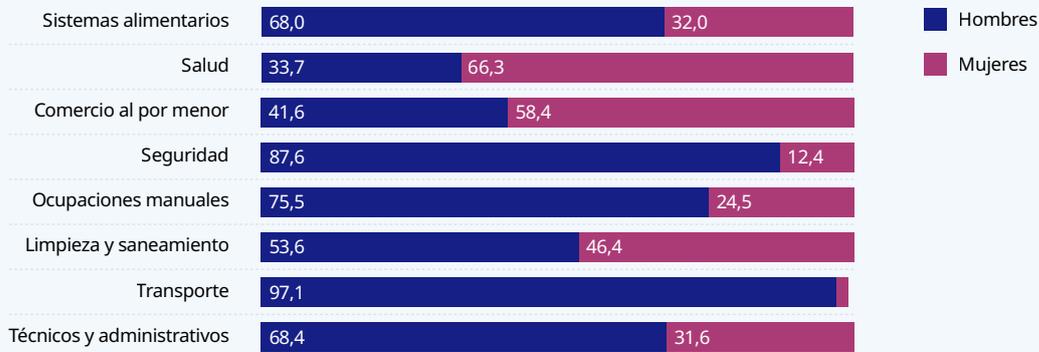
A nivel mundial, las mujeres están infrarrepresentadas en el trabajo clave, ya que solo representan el 38,3 por ciento de todos los trabajadores clave, en tanto que abarcan el 42 por ciento del empleo no clave. Esta cifra incluye a las trabajadoras familiares auxiliares, pero no otros tipos de trabajo 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)**



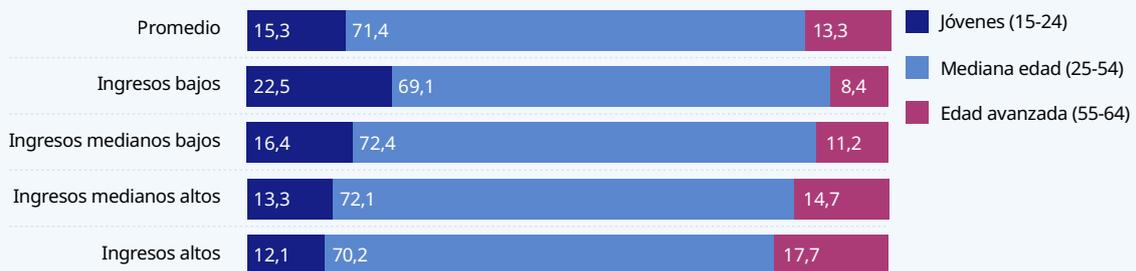
Fuente: Análisis basado en la colección de microdatos armonizados de la OIT (ILOSTAT). Véanse más detalles en el anexo.

► **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 clave⁵³. 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).

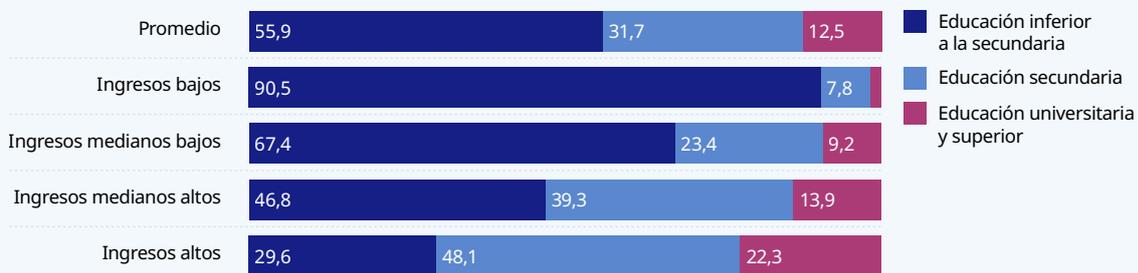
La distribución por edad de los trabajadores clave coincide con la distribución por edades en los mercados laborales de todo el mundo. En promedio, más del 71 por ciento de los trabajadores clave tienen entre 25 y 54 años (gráfico 1.12). La proporción de trabajadores clave jóvenes es ligeramente superior 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, respectivamente⁵⁴.

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 avanzadas⁵⁵, 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 desempeñan⁵⁶. 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 desarrollo⁵⁷.

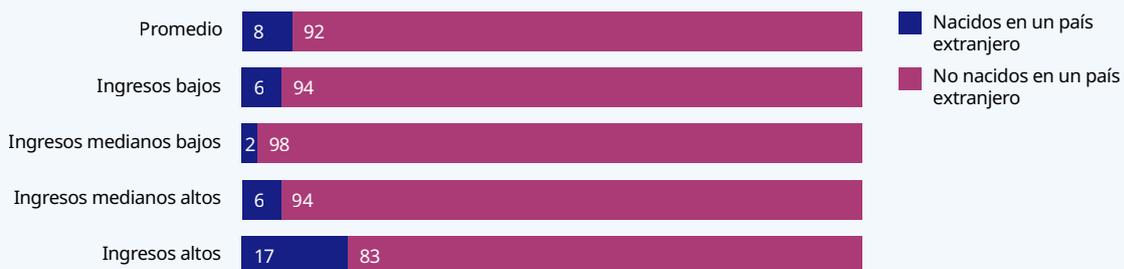
La pandemia puso de relieve la importancia de los migrantes internacionales en la prestación de servicios clave. Como muestra el gráfico 1.14, casi uno de cada cinco trabajadores clave en los países de ingresos altos era migrante internacional. Los datos relativos a la condición de migrante se obtienen 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 ciento⁵⁸. 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
Mujeres	-0,1 (0,14)	0,13** (0,01)	-0,26 (0,22)	-0,3 (0,26)	0,28* (0,08)
Hombres	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Jóvenes	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Mediana edad	0,08 (0,1)	0,03 (0,02)	-0,03 (0,03)	0,22 (0,22)	0,18* (0,08)
Edad avanzada	0,24 (0,14)	0,03 (0,04)	0,28* (0,12)	0,6* (0,28)	0,5** (0,14)
Educación inferior a la secundaria	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Educación secundaria	-0,59** (0,07)	-0,28** (0,07)	-0,36** (0,03)	-0,75** (0,11)	-1,41** (0,19)
Educación universitaria y superior	-1,36** (0,12)	-1,01** (0,15)	-1,3** (0,07)	-1,74** (0,12)	-2,22** (0,19)
Condición migrante	0,02 (0,05)	0,08* (0,04)	-0,5** (0,16)	0,44 (0,19)	-0,4 (0,3)
Condición no migrante	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Variable ficticia de país	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Variable ficticia de año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
N	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.