



**CONSEJO INTERNACIONAL
DE ENFERMERAS**

3, place Jean-Marteau
1201 Ginebra, Suiza
Tfno. +41 22 908 01 00
Fax +41 22 908 01 01

Correo el.: icn@icn.ch
Web: www.icn.ch

**Directrices
sobre servicios
esenciales
en caso de
conflicto laboral**



DIRECTRICES SOBRE SERVICIOS ESENCIALES EN CASO DE CONFLICTO LABORAL

Reservados todos los derechos, incluido el de traducción a otros idiomas. Queda prohibida la reproducción de la presente publicación, en su totalidad o en parte, su almacenamiento en sistemas de recuperación, o su transmisión en cualquier forma, sin autorización expresa y por escrito del Consejo internacional de enfermeras. Pueden reproducirse sin autorización extractos breves (menos de 300 palabras) a condición de que se cite la fuente.

Copyright © 2010 by ICN - International Council of Nurses
3, place Jean-Marteau, 1201 Ginebra, Suiza

ISBN: 978-92-95094-22-2

Impresión: Imprimerie Fornara, Ginebra

DIRECTRICES SOBRE SERVICIOS
ESENCIALES EN CASO DE CONFLICTO
LABORAL

PREFACIO	2
INTRODUCCIÓN	3
LA POLÍTICA DE HUELGA DEL CIE	5
ACCIÓN LABORAL	7
SERVICIOS ESENCIALES DE ENFERMERÍA	9
LEGISLACIÓN SOBRE SERVICIOS ESENCIALES	9
DETERMINACIÓN DE LA COBERTURA ESENCIAL	11
COMUNICACIÓN	13
CONCLUSIÓN	14
BIBLIOGRAFÍA	15
REFERENCIAS	15

PREFACIO

La labor de las enfermeras es de importancia esencial para la salud y el bienestar de las personas, las familias y las comunidades. Sin embargo, en muchos países las deficientes condiciones de trabajo y los bajos salarios no reflejan el valor real de sus servicios. Las enfermeras, subvaloradas y sin poder dispensar cuidados de calidad, están uniéndose para mejorar no sólo el estado de salud de las personas a quienes dispensan los cuidados, sino también las condiciones que se imponen en el lugar de trabajo. En caso necesario, llegan hasta la huelga.

La asociación profesional de enfermeras, cuando directa o indirectamente participa en la negociación colectiva, ha de desempeñar un papel para garantizar la prestación de los servicios esenciales de enfermería a las personas que los necesiten.

Es de esperar que estas directrices estimulen el debate sobre los problemas que se plantean, y sirvan de apoyo a las asociaciones nacionales de enfermeras para elaborar políticas relacionadas con la acción laboral.

David Benton
Director general
Consejo internacional de enfermeras (CIE)

INTRODUCCIÓN

El Consejo internacional de enfermeras (CIE) y las asociaciones nacionales de enfermeras (ANE) abogan por un entorno de trabajo que permita la excelencia en el ejercicio de la enfermería. La labor de las enfermeras y su importancia para la vida, la seguridad personal y la salud de las personas a las que dispensan cuidados exigen medidas que alienten y promuevan el pleno desarrollo de mecanismos de negociación entre los empleadores, las enfermeras y sus representantes. En la Declaración de posición del CIE sobre el Bienestar social y económico de las enfermeras se reconoce la responsabilidad que tienen las ANE de:

- Establecer, promover y mantener programas que permitan a las enfermeras conseguir un nivel de reconocimiento económico y social proporcionado a la contribución que hacen a la sociedad;
- Desarrollar y mantener mecanismos de apoyo que protejan los derechos de negociación de las enfermeras, preserven a éstas de toda explotación, y equilibren los problemas de equidad y de empleo;
- Elaborar programas de formación mediante los que se preparen adecuadamente los representantes de las asociaciones, las enfermeras dirigentes y las enfermeras empleadas en el ejercicio de los diversos métodos de negociación, para resolver los problemas de empleo de la manera más adecuada en cada país.

Las relaciones laborales están a menudo establecidas en la legislación nacional o estatal. Teniendo presente que las ANE han de respetar las condiciones legales existentes en sus países, les corresponde la importante función de salvaguardar y promover los derechos de las enfermeras al tiempo que abogan por la prestación de unos cuidados óptimos a los pacientes

La enfermera tiene cuatro deberes fundamentales: promover la salud, prevenir la enfermedad, restaurar

la salud y aliviar el sufrimiento. En algunos casos las enfermeras pueden verse en situaciones en las que la acción laboral* es necesaria para garantizar que en el futuro un personal cualificado dispensa cuidados de calidad.

Si bien se reconoce en general que el diálogo social es el medio principal y más eficaz de resolver los problemas profesionales y del trabajo, los empleados frustrados puede iniciar una acción laboral en casos en que la opción de la negociación entre empleador y empleados ha sido insatisfactoria o ineficaz, o se ha rechazado.

Cuando las deficiencias en la calidad de vida en el trabajo y respecto a las recompensas económicas de las enfermeras han llegado a ser tan graves que afectan a las perspectivas de mantener a largo plazo unos elevados niveles en la atención de enfermería, puede ser que las enfermeras opten por la acción laboral para que se produzcan los cambios necesarios. En situaciones extremas, se han producido huelgas y en alguna ocasión han dado lugar a un amplio debate público o dentro de la profesión.

* Demostración, manifestación o huelga relacionada con el trabajo.

LA POLÍTICA DE HUELGA DEL CIE¹

La acción laboral eficaz es compatible con el carácter del profesional de salud, siempre que se prevean los servicios esenciales. El abandono total de los pacientes enfermos es incompatible con la finalidad y el modo de pensar de las enfermeras profesionales y de sus organizaciones profesionales, como se refleja en *el Código deontológico para las Enfermeras del CIE*.

El CIE espera que las enfermeras tengan una remuneración equitativa, unas condiciones de trabajo aceptables y un entorno seguro y positivo. En tanto que empleadas, las enfermeras tienen derecho a organizarse, a negociar colectivamente, y a ir a la huelga.* La huelga se considera la medida de última instancia, que sólo ha de tomarse cuando todos los demás medios posibles de llegar a un acuerdo se han explorado y utilizado plenamente.

Durante la huelga, los principios que hay que mantener son los siguientes:

- Nivel mínimo de perturbación para el público en general;
- Prestación de los servicios esenciales de enfermería a una población de pacientes reducida;
- Intervenciones de las enfermeras en casos críticos para salvar la vida;
- Atención constante de enfermería para asegurar la supervivencia de quienes no pueden cuidar de sí mismos;
- Cuidados de enfermería necesarios para los servicios terapéuticos, sin los cuales se perderían vidas;
- La participación de la enfermería que sea necesaria para los procedimientos de diagnóstico urgente que se precisan para obtener información sobre estados que pueden poner en peligro la vida;

* La huelga se define como la interrupción del trabajo por los empleados o la negativa a trabajar o a seguir trabajando, para obligar al empleador a aceptar unas condiciones de trabajo que no pueden conseguirse mediante la negociación..

- Cumplimiento de la legislación nacional/regional en cuanto al procedimiento para llevar a cabo la huelga.

En el pasado, los sindicatos profesionales han recurrido con éxito a la huelga manteniendo los servicios esenciales, para iniciar el diálogo social, mejorar la calidad de los servicios prestados y las condiciones de trabajo de las enfermeras o de los trabajadores de salud. El CIE y las ANE se oponen al uso deliberado de esquirols** práctica que debilita la presión que se ejerce a favor de un diálogo social creíble.

ACCIÓN LABORAL

La acción laboral puede adoptar diversas formas pero, para los fines de estas directrices, nos centraremos en la más extrema de ellas, la huelga. Como se ha demostrado en el pasado, emprender una acción laboral eficaz no es necesariamente incompatible con ser un profesional de salud si se garantizan los principios antes mencionados.

Si una ANE está reconocida como organización profesional y como agente negociador, la asociación tiene que establecer una política que tenga plenamente en cuenta su compromiso profesional y sus responsabilidades de bienestar socioeconómico. Cuando una asociación no tenga o no desee tener la condición necesaria para intervenir en las negociaciones laborales debe formular políticas pertinentes. En este caso, la función de la asociación profesional consiste en tratar de influir en las enfermeras empleadas (sean o no miembros de la ANE) y en los dirigentes sindicales que han de representar los intereses laborales de las enfermeras.

El empleado que tome parte en una acción laboral, puede verse por ello ante una cuádruple demanda de responsabilidades: un procedimiento disciplinar ante el empleador, un procedimiento penal, un procedimiento civil por negligencia, y un procedimiento por conducta profesional¹. La decisión de ir a la huelga nunca debe tomarse a la ligera. El procedimiento emprendido ha de seguir estrictamente los requisitos legales que establece la ley, el decreto o el convenio colectivo para evitar que se impongan sanciones a las personas y a las organizaciones involucradas.

El momento de la crisis no es adecuado para un amplio debate, formación de consenso y elaboración de la política general. Los miembros y los dirigentes de las asociaciones deben abordar los problemas durante un periodo relativamente tranquilo para poder

** Personas contratadas expresamente para sustituir a los empleados en huelga, con el fin de debilitar la huelga.

¹ Personas contratadas expresamente para sustituir a los empleados en huelga, con el fin de debilitar la huelga.

adoptar buenas decisiones que consigan el apoyo de una amplia mayoría. Una vez adoptadas, estas políticas deberán comunicarse ampliamente para dar a conocer las opiniones de la asociación a todas las partes importantes, es decir, al gobierno, a los empleadores, a la administración del servicio de salud y a los funcionarios de la organización laboral. Deben establecerse, con estos colaboradores sociales y con los miembros, canales de comunicación abiertos para fomentar el debate y el intercambio constantes.

En general, los trabajadores sólo van a la huelga después de haber explorado y utilizado todos los demás medios posibles de llegar a un acuerdo. Con *las huelgas selectivas* se ha conseguido frecuentemente hacer avanzar las negociaciones con una menor perturbación de los cuidados dispensados a los pacientes. Éstas se caracterizan por el hecho de que las enfermeras dejan de trabajar en las instituciones de atención de salud de un determinado número de hospitales o servicios de salud o departamentos. Si bien una huelga selectiva puede en ocasiones tener efectos suficientes para conseguir los objetivos de la negociación, la duración de esa huelga tiende a ser mayor y la acción menos eficaz ya que se retira sólo un número relativamente pequeño de enfermeras de la prestación de los servicios.

En algunos casos, *las huelgas de aviso* (por ejemplo, demostraciones de una hora) pueden generar el impulso necesario para iniciar el diálogo social. Como medida inicial o complementaria, la huelga puede conllevar la cancelación de todas las elecciones, una política de huelga de celo y la retirada de los servicios que conllevan tareas distintas de las de enfermería, por ejemplo domésticas, administrativas, de información al público o de preparación de comidas.

SERVICIOS ESENCIALES DE ENFERMERÍA

Cuando se considera una huelga total, los empleadores, la administración de los servicios de salud, el público en general y las propias enfermeras aludirán invariablemente a los problemas de seguridad y bienestar de los pacientes durante la acción laboral. Una estrategia eficaz antes de la huelga incluirá una campaña de publicidad para que los problemas se entiendan lo mejor posible y, con ello, se consiga un amplio apoyo (inclusive el del público, que es una fuente de influencia especialmente importante). La conciencia de estos problemas y el conocimiento de las estrategias de las ANE reducirán algunas de las preocupaciones que pueden plantearse al público en el momento de la acción laboral. Sin embargo, puede haber cierta aprensión, que puede tratar de resolverse de dos maneras:

1. Informar al público para que busque atención de salud en otra institución no afectada por la huelga, y
2. Establecer un plan para dispensar los servicios esenciales durante el periodo de la acción laboral.

Bien sea que inicien la huelga las ANE o enfermeras pertenecientes a una organización laboral independiente, la asociación profesional tiene la responsabilidad de asegurar a los pacientes el acceso a los servicios esenciales.

LEGISLACIÓN SOBRE SERVICIOS ESENCIALES

En algunos países, ciertas categorías de personal están legalmente obligadas por la legislación sobre "servicios esenciales" promulgada para garantizar la seguridad pública, y que incluye el mantenimiento de los suministros y servicios necesarios para la vida normal de la comunidad. En esta categoría se cuentan a menudo los trabajadores de atención de salud, los maestros, los bomberos, la policía y otras profesiones

que participan en el suministro de agua y energía, en el transporte, correos y telecomunicaciones, etc.

La legislación sobre servicios esenciales representa generalmente una limitación del derecho de huelga. Allí donde esa legislación está en vigor, una huelga puede prohibirse (y el caso puede remitirse a un órgano mediador o de arbitraje) o puede permitirse en condiciones “controladas” o más restringidas. Frecuentemente esto significa que tienen que permanecer en el trabajo algunos empleados, o un equipo mínimo. Por otra parte, puede estar vigente el requisito de un preaviso más largo para anunciar una huelga inminente, con el fin de que puedan aplicarse los planes adecuados para el caso. Infringir estos requisitos legales puede conllevar graves sanciones (por ejemplo, multas o penas de prisión). Por tanto, un asesoramiento jurídico sólido es esencial si la ANE prevé ir a la huelga.

El número mínimo de personal necesario para garantizar el servicio es quizá uno de los problemas más difíciles que se plantean en la negociación en el sector de salud. Con frecuencia el empleador trata de ampliar la definición de los “servicios esenciales de enfermería”, al tiempo que el órgano de negociación procura reducir al mínimo el número de enfermeras necesario para trabajar durante una huelga. Es entonces cuando el órgano profesional, si es independiente del sindicato, puede ayudar a determinar los coeficientes de dotación de personal. Como antes se ha dicho, cuando la organización profesional está reconocida como sindicato, la ANE tomará en consideración desde el principio su compromiso profesional y sus responsabilidades socioeconómicas.

Los representantes de los empleadores y de los trabajadores generalmente negocian el número mínimo de personal. Sin embargo, algunos países establecen una comisión neutral cuya principal función es asesorar sobre los niveles mínimos adecuados de personal que se definen en el convenio colectivo para proteger al consumidor³. En otros países las autoridades gubernamentales establecen los niveles mínimos de personal⁴.

Hay también otros modelos. Por ejemplo, en un país europeo se aplican normas diferentes al sector público y al sector privado. El empleador establece niveles mínimos en el sector público mientras que el sindicato tiene esta responsabilidad en el sector privado.⁵

La posibilidad que tienen los empleadores de contratar trabajadores de sustitución se especifica también frecuentemente en la Legislación sobre Servicios esenciales o en el convenio colectivo. Como antes se ha dicho, el CIE y sus miembros se oponen al empleo deliberado de esquirolas (véase la Declaración de posición sobre la Política de huelga del CIE).

DETERMINACIÓN DE LA COBERTURA ESENCIAL

¿Qué significa en realidad “número mínimo de personal” en este contexto? Las estadísticas nacionales de un país mostraban que en los meses de junio, julio y agosto sólo trabaja simultáneamente en un hospital el 55% aproximadamente del personal empleado; el resto está de vacaciones, con baja por enfermedad, por maternidad, o con permiso sin sueldo.

Durante la huelga, algunas veces los empleadores han establecido el mínimo en el 75% del total de las enfermeras empleadas, mientras que los sindicatos han considerado que ese número mínimo se sitúa entre el 10 y el 15%. Algunos empleadores han pedido más empleados de los que de hecho tenían trabajando en sus centros hospitalarios en ese momento.

Las enfermeras, por su formación y su modo de pensar profesional, son las que están mejor cualificadas para establecer los servicios esenciales de enfermería. Como cada contexto de ejercicio profesional es diferente, sólo las enfermeras locales, que conocen mejor el sector, pueden establecer los mejores planes para dispensar los servicios esenciales. Esto significa que han de colaborar estrechamente con sus colegas para establecer qué es lo verdaderamente esencial.

Un miembro del CIE (asociación profesional además de sindicato registrado) ha recurrido con éxito a huelgas selectivas para iniciar acciones laborales. En esos casos, se eligen para la huelga determinados departamentos –por ejemplo, los de anestesia, quirófanos y radiología– de algunos hospitales. Las ANE han constatado que este tipo de huelga es un medio muy eficaz de someter a presión a los negociadores y posiblemente menos costoso para la organización que otros métodos. En los Países Escandinavos, en los que esto es práctica común, los servicios esenciales que se dispensan se basan en turnos de tarde y noche y en coeficientes de personal durante los fines de semana.

Teniendo presentes los principios enumerados en la Política de huelga del CIE, un sindicato de enfermeras utiliza una relación del personal normalmente disponible en cada sector y establece así cuál es la norma para fines de referencia. Antes de elaborar un plan de servicios esenciales, el sindicato identifica cuáles son los servicios esenciales de enfermería y establece si puede prestarlos otra categoría de trabajadores de salud. Una vez finalizada la lista de servicios esenciales, puede hacerse una estimación del número de personas que se precisan para mantener esas funciones durante la huelga. El término *estimación* se ha utilizado a propósito. Todos los planes han de ser suficientemente flexibles para responder a las necesidades que surjan durante una determinada acción laboral. Para esto se precisa una evaluación constante de la calidad de la atención recibida en los servicios de salud afectados.

Siendo previsor, la ANE quizá desee elaborar un plan para abordar urgencias importantes e inesperadas. También en este caso, es más probable que, elaborando directrices en un periodo relativamente tranquilo, se consigan respuestas adecuadas y completas en el momento de crisis.

COMUNICACIÓN

Una vez confirmada, en su caso, por los miembros o por la dirección de la organización la decisión de ir a la huelga, se plantea el problema crucial de la comunicación. No hay que decir que durante los conflictos laborales es de absoluta importancia una comunicación en uno y otro sentido entre los miembros y los dirigentes. La acción conjunta presupone que todos los interesados están bien informados y comprometidos.

Para el éxito de cualquier acción laboral es igualmente importante la comunicación con los principales interesados en el entorno de las enfermeras. Y sin embargo, a menudo se olvida. El público debe conocer, con suficiente antelación, los asuntos que se negocian. El caso de las enfermeras debe presentarse con un lenguaje claro y conciso y con el apoyo de datos estadísticos e históricos pertinentes. Para evitar malas interpretaciones y opiniones conflictivas, sólo los portavoces designados deben estar autorizados a comunicar con la prensa y otros medios. Las enfermeras deben seguir las noticias y comunicar inmediatamente cualquier información falsa o dudosa que se haya dado. Una pronta intervención será de gran ayuda para corregir cualquier información inexacta que se haya difundido.

La ventaja de informar bien al público antes de cualquier negociación es que la opinión pública habrá hecho ya cierta presión sobre las negociaciones. Las enfermeras deben hacer cuanto esté en su poder para tener al público de su lado. En todo momento, especialmente durante los conflictos laborales, deben fomentarse las buenas relaciones con los medios de comunicación.

A la administración de los servicios de salud, o al empleador debe darse aviso de la huelga inminente, especificando el carácter y la duración del paro. Frecuentemente, el periodo de preaviso para una huelga viene indicado en la legislación laboral o en los convenios colectivos. Si no es así, las enfermeras han de cerciorarse de que se da un plazo suficiente para que puedan tomarse las disposiciones necesarias para

que los pacientes reciban los cuidados adecuados. Esto ha de hacerse así especialmente cuando han de cerrarse algunos servicios.

Asimismo debe darse aviso a otros sindicatos que estén representados en el lugar de trabajo (si los hay) y a la federación sindical local, así como a los instructores y estudiantes de las escuelas de enfermería y otras instituciones docentes que impartan formación clínica en esas instituciones. Si resulta adecuado, también debe informarse a las organizaciones de voluntariado que actúan en las instituciones afectadas.

CONCLUSIÓN

Aun cuando las ANE sean asociaciones profesionales, sindicatos, o ambas cosas, ellas y sus miembros se verán afectadas por la acción laboral que emprendan las enfermeras u otros trabajadores de atención de salud. Las ANE han de formular normas de conducta y políticas de procedimiento para los casos de acción laboral. Deben considerarse cuidadosamente los problemas profesionales y corresponde a las ANE una función de vital importancia para mantener esos problemas en primera línea. Para seguridad del público, han de aplicarse los principios del CIE que garantizan la prestación de los servicios esenciales durante la acción laboral.

Para tratar adecuadamente las reclamaciones es esencial defender los derechos de las enfermeras dentro del marco jurídico correspondiente. Si el marco jurídico no permite un diálogo social constructivo y las negociaciones en el lugar de trabajo, deberán emprenderse campañas de influencia para introducir cambios en la legislación o los reglamentos que regulan las relaciones laborales. La ANE, en su programa de condiciones sociales y económicas o con otras organizaciones autorizadas para representar los intereses laborales de las enfermeras, tiene la obligación de proteger los intereses profesionales y económicos de las enfermeras y asegurar la calidad de los servicios de enfermería prestados a la población.

BIBLIOGRAFÍA

Convenio 87 de la OIT sobre Libertad de asociación y protección de los derechos a organizar.
 Convenio 98 de la OIT sobre Derechos a organizar y negociación colectiva.
 Convenio 100 de la OIT sobre Igualdad de Remuneración.
 Convenio 149 de la OIT sobre Personal de enfermería.
 Convenio 151 de la OIT sobre Relaciones laborales (Servicio público).
 CIE: Directrices para preparar una política eficaz de salud.
 CIE: Directrices sobre Preparación de revisiones de los salarios.
 CIE: Declaración de posición sobre el Bienestar social y económico de las enfermeras.
 CIE: Declaración de posición sobre Política de huelga.

REFERENCIAS

- 1 Consejo internacional de enfermeras (2004). *Declaración de posición del CIE sobre Política de huelga*. Ginebra: CIE.
- 2 Dimond B (1997). *Strikes, nurses and the law in the UK*. *Nursing Ethics*, 4(4):269-76.
- 3 Eurofound (2009). Comisión para la garantía del derecho de huelga en los servicios mínimos, Italia (*Comission of Guarantee of Strikes in Essential Services, Italy*). Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/emire/ITALY/COMMISSIONOFGUARANTEESTRIKESIN ESSENTIALSERVICES-IT.htm>
- 4 Eurofound (2009). Servicios mínimos, España (*Minimum services, Spain*). Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/emire/SPAIN/MINIMUMSERVICES-ES.htm>
- 5 Eurofound (2009). Personal de urgencia (durante una huelga), Grecia (*Emergency Staff (during strikes), Greece*). Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/emire/GREECE/EMERGENCYSTAFFDURINGSTRIKES-GR.htm>