

La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales

Informe para el debate
de la Reunión paritaria sobre la incidencia
de la descentralización y la privatización
en los servicios municipales

Ginebra, 15-19 de octubre de 2001

Indice

Agradecimientos	v
Introducción	1
Antecedentes de la Reunión.....	1
Antecedentes del informe	2
Estructura del informe	2
1. Antecedentes	5
1.1. Definiciones.....	5
1.1.1. Descentralización	5
1.1.2. Privatización.....	7
1.1.3. Servicios municipales.....	8
1.2. Campo de aplicación del informe.....	9
2. Los servicios municipales en diversos contextos regionales.....	12
2.1. La importancia de los servicios municipales en el mundo	12
2.2. Financiación	15
2.3. Importancia con respecto a la estructura gubernamental nacional	16
3. Tendencias de la descentralización	17
3.1. Origen.....	17
3.2. Formas de descentralización.....	23
3.3. Repercusiones en la gestión de los recursos humanos	24
3.4. Descentralización de la negociación colectiva	26
3.5. Consecuencias de la descentralización: reglamentación, recentralización y redes	29
4. Tendencias que se observan en la privatización de los servicios públicos.....	31
4.1. Diversidad de planteamientos y sectores.....	31
4.2. Propiedad y competitividad.....	38
4.3. Subcontratación exterior.....	46
4.4. Asociaciones y planteamientos alternativos.....	48
5. Interrelación de la descentralización y la privatización con la eficiencia, la calidad y el trabajo decente.....	56
5.1. Eficiencia y calidad	56
5.2. Trabajo decente	60
5.3. Función de las organizaciones de empleadores.....	64
5.4. Función de las organizaciones de trabajadores.....	66
6. Enfoques que facilitan la descentralización y la privatización.....	73
6.1. Enfoques y repercusiones del diálogo social por sectores y regiones	73
6.2. Reglamentación.....	79

7.	Evolución del empleo.....	85
7.1.	Tendencias generales del empleo público y privado	85
7.2.	Educación	94
7.3.	Servicios de salud	99
7.4.	Transporte.....	100
7.5.	Servicios públicos.....	103
8.	Repercusiones en las condiciones de trabajo y empleo en los servicios municipales	106
8.1.	Educación	107
8.2.	Servicios de salud	110
8.3.	Transporte.....	112
8.4.	Servicios públicos.....	115
9.	Resumen: Análisis comparativo	119
10.	Puntos propuestos para la discusión.....	125

Anexos

1.	Totales de empleo y empleo público, desglosados por sexos	127
2.	Porcentajes de empleo en el sector público, desglosados por actividades económicas.....	130

Agradecimientos

El informe fue elaborado por un grupo de funcionarios de rango superior encargados de los sectores de que se trata en el Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT, a saber, Gabriele Ullrich (coordinación del informe y servicios de salud), Hubertus Essenberg (transporte y servicios de agua, gas y electricidad) y William Ratteree (educación). Los datos estadísticos sobre los efectos en el empleo fueron proporcionados por Eivind Hoffmann y Messaoud Hammouya de la Oficina de Estadística de la OIT. Además, el informe se basa en gran medida en los datos resultantes de la labor de investigación preparatoria que había encomendado la OIT a Stephen Bach, Brendan Martin, Michael Paddon y Robin Simpson, que se publican en documentos de trabajo independientes.

Introducción

La Oficina Internacional del Trabajo ha preparado el presente informe como punto de partida de las discusiones de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales que se celebrará del 15 al 19 de octubre de 2001 en Ginebra.

Antecedentes de la Reunión

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en su 273.^a reunión (noviembre de 1998), decidió incluir en el programa de reuniones sectoriales para 2000-2001 una reunión sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales. El Consejo de Administración, en su 274.^a reunión (marzo de 1999), decidió que el objeto de esta Reunión fuese intercambiar puntos de vista sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales, utilizando como base para la discusión un informe preparado por la Oficina; adoptar conclusiones que incluyeran propuestas de acción por parte de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el ámbito nacional y por la OIT, y adoptar un informe sobre la discusión. La Reunión también puede adoptar resoluciones. El Consejo de Administración decidió asimismo que la Reunión fuera de carácter paritario (los gobiernos en calidad de empleadores del sector público y los representantes de los trabajadores) con la participación de algunos representantes de los empleadores del sector privado. Se decidió invitar a los 18 países siguientes: Benin, Chile, República de Corea, Ecuador, Egipto, Filipinas, Finlandia, Hungría, Italia, Japón, Letonia, Namibia, Papua Nueva Guinea, Reino Unido, Federación de Rusia, Togo, Venezuela y Zimbabwe. En caso de que un gobierno decline la invitación, se invitará a un país que figure en la siguiente lista de reserva que se estableció al mismo tiempo: Albania, Argelia, Cabo Verde, República Checa, Dinamarca, España, Estados Unidos, Honduras, India, Jordania, Noruega, Panamá, Polonia, Rumania, San Marino, Sudáfrica, Suiza, Tayikistán y Ucrania. El Consejo de Administración también decidió nombrar a siete representantes de los empleadores del sector privado y a 25 representantes de los trabajadores sobre la base de los nombramientos realizados por los respectivos grupos del Consejo de Administración. Tales representantes no proceden necesariamente de la lista de países mencionada anteriormente.

La Reunión forma parte del Programa de Actividades Sectoriales de la OIT, cuyo propósito es facilitar los intercambios de información entre los mandantes acerca de la evolución laboral y social de ciertos sectores económicos, y completar estos intercambios con investigaciones orientadas hacia los temas de orden práctico que conforman la actualidad de los distintos sectores. Este objetivo se trata de alcanzar, entre otras maneras, mediante la celebración de reuniones sectoriales tripartitas internacionales con vistas a: fomentar un mayor entendimiento de las cuestiones y problemas específicos de cada sector; promover un consenso tripartito internacional sobre las preocupaciones propias de cada sector y brindar orientación a las políticas y medidas nacionales e internacionales para abordar las cuestiones y problemas conexos; promover la armonización de todas las actividades de la OIT

de carácter sectorial y servir de punto focal entre la Oficina y sus mandantes, y proporcionar asesoramiento técnico, asistencia práctica y apoyo a estos últimos a fin de facilitar la aplicación de las normas internacionales del trabajo en distintos sectores económicos.

Antecedentes del informe

La descentralización y la privatización han sido, y continúan siendo, los dos principales retos para la reforma del servicio público. La descentralización se considera a menudo como un medio importante para lograr un aumento de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, y los municipios optan por una variedad de enfoques para privatizar sus servicios con objeto de hacer frente a la falta de recursos financieros. La descentralización afecta de forma muy diversa a las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores municipales, así como a las relaciones laborales. Además, a menudo el personal de los servicios públicos es transferido del gobierno central a los poderes públicos locales y, por lo tanto, los niveles y estructuras de empleo cambian. Estos procesos de cambio son comunes a los diferentes servicios municipales que se prestan en interés del público en sectores tales como la educación y la salud, así como los servicios de agua, gas y electricidad y el transporte público. A pesar de las diferencias existentes entre los sectores, hay razones para examinar conjuntamente la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales, ya que se pueden señalar puntos comunes entre los sectores y encontrar respuestas conjuntas a los desafíos resultantes de la descentralización y la privatización.

Cuando se analizan las reformas en los servicios municipales, es necesario establecer las consecuencias para los sectores en cuestión y, mediante un análisis comparativo, destacar los rasgos tanto comunes como distintos. La mayoría de los estudios realizados sobre la descentralización y la privatización se centran en el suministro de bienes y servicios públicos, en su calidad, costo y eficiencia. En el presente informe se examinará la incidencia de estas reformas en los trabajadores que suministran bienes y servicios públicos a nivel municipal. Por consiguiente, en este informe se analizará la incidencia en las condiciones de empleo y de trabajo. El informe mostrará también las consecuencias sobre la calidad y eficiencia de la prestación.

Estructura del informe

Toda evaluación debería comenzar por delimitar las medidas que constituyen descentralización y privatización, así como el nivel y las actividades en que estas medidas tienen la mayor repercusión, a saber, el gobierno local o el servicio municipal. Esto se lleva a cabo en los capítulos 1 y 2. En los capítulos 3 y 4 se describen las tendencias actuales en materia de descentralización y privatización en los diferentes sectores de los servicios municipales. La incidencia de la descentralización y la privatización en la eficiencia y calidad de los servicios de interés público se examina en el capítulo 5, así como la cuestión de cómo las condiciones de trabajo decente pueden influir en tal eficiencia y calidad. La función de los interlocutores sociales en cuanto a la creación de trabajo decente se examina en el mismo capítulo. En el capítulo 6 señalan dos planteamientos importantes para

facilitar los procesos de reforma que conducen a la descentralización y la privatización: el diálogo entre los interlocutores sociales y diversos enfoques en materia de reglamentación. El capítulo ofrece también ejemplos de los cuatro sectores en diferentes regiones geográficas. Los capítulos 7 y 8 tratan de las implicaciones de la descentralización y la privatización en los niveles y estructuras de empleo, así como en las condiciones de trabajo y empleo en los cuatro sectores. El capítulo 9 ofrece un análisis comparativo que permite esclarecer los efectos comunes y distintos de los cambios en estos sectores. En el capítulo 10 se proponen los puntos para la discusión durante la Reunión.

1. Antecedentes

Durante los dos últimos decenios, las reformas de los servicios públicos han supuesto en todo el mundo una preocupación para los gobiernos, los interlocutores sociales y las agencias de desarrollo internacionales. Estas reformas constituyen un aspecto primordial de la redefinición de la función del Estado en un contexto de globalización y liberalización y de la respuesta a las críticas sobre la eficiencia y la eficacia del servicio público. Las políticas de descentralización y privatización han sido, y continúan siendo, los dos principales desafíos para el proceso de reforma. No obstante, justo en el momento en que las políticas de reforma están siendo aceptadas de forma más generalizada, han surgido dudas en cuanto a las proporciones que han tomado la descentralización y la privatización y al grado de eficacia de su aplicación.

A la hora de evaluar la repercusión de las reformas, los distintos interlocutores sociales tienen perspectivas diferentes. Estas diferencias se reflejan en la orientación de los estudios realizados sobre la eficacia de la descentralización y la privatización. Mientras que la mayoría de los estudios se centran en el suministro de bienes y servicios públicos y en su calidad, costo y eficiencia, en este informe se examina la repercusión de la descentralización y la privatización en la fuerza laboral que suministra bienes y servicios públicos a nivel municipal. Por lo tanto, en el presente informe se pondrán de relieve las repercusiones en las condiciones de empleo y de trabajo, y se mostrará que la calidad y la eficiencia de las prestaciones también se han visto afectadas. En ese sentido, la expresión «servicios municipales» que figura en el título del informe se refiere, por un lado, a la fuerza laboral y, por otro, a los servicios prestados. No obstante, con objeto de distinguir mejor estos dos componentes de los «servicios municipales», en el informe se hará referencia a la «fuerza laboral» o al «personal», así como a la prestación de los servicios a nivel municipal.

Debido a las dudas planteadas acerca de la eficacia de la descentralización y la privatización y en cuanto a la manera en que han afectado a la fuerza laboral de que se trata, toda evaluación debería comenzar por determinar las medidas que constituyen descentralización y privatización, así como el nivel y las actividades en que estas medidas tienen mayor influencia, a saber, la administración local o el servicio municipal.

1.1. Definiciones

1.1.1. Descentralización

La importancia de la descentralización para que la reforma del sector público sea efectiva está reconocida ampliamente. Muchos gobiernos centrales han descentralizado en niveles inferiores del Estado y han firmado la Carta Europea de la Autonomía Local o su equivalente mundial, a saber, la Declaración de ámbito mundial de autonomía local adoptada por la Unión Internacional de Autoridades Locales. No obstante, la descentralización no es la panacea de todos los males y su importancia sigue variando enormemente entre países y regiones.

La descentralización puede adoptar formas diferentes; en una evaluación realizada conjuntamente por el PNUD y el Gobierno de Alemania sobre los programas para apoyar los procesos de descentralización en los países en desarrollo se ofrece la siguiente descripción general sobre las mismas ¹:

Descentralización política: este término se refiere normalmente a las situaciones en que el poder político y la autoridad han sido descentralizados hacia niveles subnacionales. La manifestación más obvia de este tipo de descentralización son las formas de gobierno subnacionales que han sido elegidas y han recibido poder efectivo, y que varían de los consejos locales a las entidades estatales. La *transferencia de poderes* se considera como una forma de descentralización política. Esta transferencia se refiere a un traspaso total de la responsabilidad, la adopción de decisiones, los recursos y la generación de ingresos a una autoridad pública local que es autónoma y plenamente independiente de la autoridad delegante. Las unidades que se transfieren a menudo son entidades jurídicas independientes reconocidas como tales (como las corporaciones municipales), y lo ideal es que sean elegidas (aunque no es un requisito necesario).

Descentralización administrativa: medida destinada a transferir la adopción de decisiones, los recursos y las responsabilidades de las prestaciones de una serie de servicios públicos específicos de la administración central a otros niveles más bajos de gobierno, a entidades y a oficinas exteriores de organismos competentes de gobiernos centrales. Los principales tipos de descentralización administrativa se diferencian por su nivel de competencias:

- *Desconcentración:* transfiere atribuciones y responsabilidades de un nivel de la administración central a otro, aunque mantiene el mismo nivel jerárquico de rendición de cuentas de las unidades locales al ministerio o entidad del gobierno central que ha sido descentralizado. La desconcentración puede considerarse como la primera etapa para mejorar la prestación de los servicios en los gobiernos recientemente descentralizados.
- *Delegación:* redistribuye las atribuciones y la responsabilidad a unidades locales de la administración o a entidades que no tienen que ser necesariamente filiales u oficinas locales de la autoridad delegante. Aunque se produce cierta transferencia de competencias hacia las unidades subnacionales a las que se delega el poder, el grueso de la rendición de cuentas sigue siendo vertical y a la unidad central delegante.

Descentralización fiscal: trasciende todas las formas de descentralización, ya que se produce cierto nivel de redistribución de los recursos para permitir a las administraciones locales funcionar correctamente. Los acuerdos de distribución de los recursos generalmente se negocian entre las autoridades locales y centrales y dependen de diversos factores, entre ellos las preocupaciones por la equidad entre

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (BMZ): *The UNDP role in decentralization and local governance* (Nueva York UNDP Evaluation Office, 2000), pág. 29 (recuadro 13).

las regiones, la disponibilidad de recursos centrales y locales y la capacidad de gestión fiscal local.

Traspaso de intereses o descentralización del mercado: esta forma se produce en favor de entidades no públicas cuando la responsabilidad de la planificación y administración u otras funciones públicas se transfieren del gobierno a instituciones no gubernamentales o privadas de carácter voluntario, con claro beneficio para el público que participa activamente en las mismas. Este traspaso a menudo supone la subcontratación parcial de la prestación del servicio o de las funciones de administración, la desreglamentación o la privatización total.

De esta última forma de descentralización, tal como la define el PNUD, resulta evidente que la privatización podría considerarse como parte integrante del proceso de descentralización de la gestión de los asuntos públicos. Aunque este no sea un enfoque ampliamente reconocido, la privatización debe considerarse que está estrechamente ligada a la descentralización de los servicios públicos. De hecho, la descentralización se considera frecuentemente como una condición previa a la privatización.

1.1.2. Privatización

La privatización es un término que se ha asociado con la transferencia de activos del sector público al privado en términos de propiedad, gestión, finanzas o control ². En su sentido más restringido, se ha utilizado para describir la venta de activos públicos al sector privado, pero también se ha vinculado con una función de regulación reducida del gobierno en relación con las políticas de liberalización y de desreglamentación. En el marco de los servicios básicos de bienestar social, la privatización se ha utilizado para hacer referencia al aumento de la responsabilidad de cada uno por su propio bienestar. Esto se debe al intento por parte del Estado de delimitar de forma más explícita su compromiso con respecto al bienestar de los ciudadanos y también puede reflejar las propias exigencias de los ciudadanos por disponer de otros servicios.

La privatización se ha vinculado a una serie de acciones entre las que cabe destacar *las ventas de activos* en que el gobierno vende la totalidad o parte de las empresas o bienes del Estado; la *subcontratación* de servicios en que los funcionarios públicos actúan como administradores de servicios; los acuerdos *de mercado interno* en que la compra de servicios está separada de su prestación; las *tasas de los usuarios* en que los gobiernos imponen cargas por el uso de servicios que siguen siendo suministrados por el sector público; las *asociaciones privadas-públicas* en que el gobierno financia, administra y comparte el riesgo con el sector privado en un proyecto conjunto, y la *liberalización* que consiste en la eliminación de las disposiciones reglamentarias que impiden a las empresas del sector privado participar en los mercados del sector público.

² Este capítulo se basa ampliamente en S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, documento de trabajo núm. 164 del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, 2000).

La variedad de acciones indica que la privatización cada vez se define de una forma más amplia para incluir todos los esfuerzos que fomentan la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos. En ese sentido más amplio, la privatización no conduce necesariamente a la transferencia completa de la propiedad y el control del servicio al sector privado, y de ahí que, en tal caso, el término «mercadización» a menudo se utilice de forma intercambiable con el término privatización³. La amplitud y ambigüedad del término «privatización» ha complicado su interpretación, ya que no siempre es evidente si los diferentes países están comparando el mismo fenómeno. Con fines de política, se pueden señalar diversos factores que permiten comprender mejor las consecuencias de la privatización.

1.1.3. Servicios municipales

Hay amplia documentación sobre las labores en materia de políticas, puesta en práctica e investigación realizadas en torno a la descentralización y privatización de los servicios públicos en general; sin embargo, es muy poco lo que se ha publicado sobre su incidencia en las partes interesadas, a saber, los gobiernos locales o los servicios municipales, y las personas que trabajan en estas estructuras y en la realización de sus tareas. Diversos investigadores han examinado los rasgos distintivos del sector municipal, que con frecuencia también se denomina «sector del gobierno local», cuya característica propia en calidad de gobierno *local* es su posición intermedia entre los ciudadanos y el Estado central⁴. Esta situación surge de la necesidad del gobierno local de ser aceptado por los ciudadanos locales para mantener la legitimidad y la regulación constante por parte del Estado central, quien define la función y autonomía del gobierno local. No obstante, las autoridades locales varían entre los países en cuanto a su magnitud, funciones, grado de autonomía y objetivos. Los diferentes tipos de gobierno local pueden clasificarse con arreglo a la tipología siguiente:

- *Clientelismo/modelo de patrocinio*: política local basada en líderes políticos que están apoyados por sus comunidades locales a cambio de los beneficios que generan para sus ciudadanos locales, a menudo porque estos líderes políticos son miembros de asociaciones importantes. Las autoridades locales suelen ser de tamaño reducido. Los sistemas de gobierno local en Europa meridional se asemejan a este modelo.
- *Modelo de desarrollo económico*: la principal tarea del gobierno local es promover el crecimiento económico a través de asociaciones con el sector privado y de otras alianzas: Australia, Canadá y Estados Unidos son quienes más se acercan a este tipo.

³ D. Braddon y D. Foster (directores de la publicación): *Privatization: Social science themes and perspectives* (Aldershot, Ashgate, 1996), pág. 2. El término «mercadización» se refiere a la introducción de los principios del mercado en la prestación de servicios públicos.

⁴ A. Lidström: «The comparative study of local government systems – A research agenda», en *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1998, vol. 1, núm. 1, págs. 97-115.

-
- *Modelo de Estado providencia*: el foco de atención del gobierno local se centra en la prestación de servicios de bienestar social. La estructura de las autoridades locales suele ser amplia y estar gestionada de forma profesional. Los sistemas de gobierno local en Alemania, Escandinavia, Países Bajos y el Reino Unido se asemejan a este enfoque.
 - *Modelo orientado al mercado*: esta categoría más reciente refleja la influencia de la «nueva derecha» y la ideología de un Estado mínimo en que las autoridades locales coordinan una económica mixta de bienestar ⁵.

A los efectos de este informe, quedan incluidas todas las estructuras gubernamentales por debajo de los estados federales o las provincias. Si bien esto afecta principalmente a los asentamientos urbanos, sus periferias también quedarán abarcadas, ya que la línea divisoria con las zonas rurales cada vez es más difusa.

1.2. Campo de aplicación del informe

Toda evaluación sobre la incidencia de la descentralización y la privatización tendrá que hacer referencia necesariamente a los sectores económicos y al contexto regional y nacional en el que se producen. El informe tratará de analizar la incidencia a nivel mundial en el mayor número de contextos nacionales posibles; no obstante, sólo tendrá en cuenta una selección de los principales sectores económicos en los que se sitúan los servicios municipales, a saber, los sectores de la educación, los servicios de salud, los transportes y los servicios públicos (agua, gas y electricidad). El campo de aplicación de este informe se centra en el nivel del gobierno local, ya que en recientes informes de la OIT se han examinado procesos de reforma más generales en otros sectores ⁶.

⁵ M. Goldsmith: «Local autonomy: Theory and practice» en D. King y J. Pierre (directores de la publicación): *Challenges to local government* (Londres, Sage, 1999) y M. Goldsmith: «Local government», en *Urban Studies*, vol. 29, núms. 3-4, 1992, págs. 393-410). Goldsmith sugiere que estas categorías no son estáticas y que el gobierno local se encuentra en un estado de cambio constante que se está desplazando hacia el modelo *orientado al mercado* y suscribe que se está haciendo hincapié de forma cada vez más generalizada en el *desarrollo económico*. Muchos de estos cambios se están produciendo debido a los procesos de integración regional y a otros aspectos de la globalización.

⁶ OIT: Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación, Ginebra, 2000, y nota sobre las labores de la reunión; Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre las condiciones de empleo y de trabajo en el marco de las reformas del sector de la salud, Ginebra, 1998 y nota sobre las labores de la reunión; Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas y electricidad), Ginebra, 1999, y nota sobre las labores de la reunión.

Educación

Las reformas introducidas en el sector de la educación han supuesto en muchos casos la descentralización de la responsabilidad financiera y la toma de decisiones del gobierno central y su traspaso al gobierno local o al nivel de las escuelas. Esta descentralización ha ofrecido, sin duda alguna, posibilidades de aumentar la participación pública al establecer colectividades y otras asociaciones, así como una mayor flexibilidad y mejor acceso a los servicios educativos; ahora bien, a menudo ha ido acompañada de un descenso de los recursos a nivel municipal, así como de un cambio en las condiciones de trabajo y las pautas de diálogo social. En los sistemas descentralizados, los retos a los que hay que enfrentarse son la capacidad para financiar y administrar en los niveles locales y para construir vínculos y asociaciones efectivas entre las diversas instituciones de que se trate y a diferentes niveles de gestión política. Las referencias en este informe al sector de la educación se centrarán en los servicios de apoyo de este sector no relacionados con la docencia. La situación del personal docente ya se estudió en un informe anterior ⁷.

Servicios de salud

En un contexto en el que se está replanteando la función del Estado y recortando los presupuestos públicos, la reducción del gasto en salud pública es uno de los principales objetivos. Puesto que este gasto representa aproximadamente el 9 por ciento del PIB mundial, y que tiende a aumentar cada vez más, hay que mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios de salud. Una de las formas previstas para alcanzar este objetivo es descentralizar la gestión y la prestación de asistencia sanitaria a los organismos locales y los hospitales. Habida cuenta de que el flujo de los recursos financieros hacia los organismos locales y los hospitales a menudo no se produce al mismo ritmo, la privatización se utiliza como una herramienta complementaria a la reestructuración. Ambas tendencias tienen repercusiones importantes en los asalariados (condición jurídica, condiciones de empleo, convenios laborales, remuneración, negociación colectiva), mientras que la repercusión en la calidad y accesibilidad de los servicios no siempre resulta clara. La evolución más general en el curso de los procesos de reforma se estudió en un informe anterior de la OIT ⁸.

Transporte

Las autoridades municipales, forzadas por las reducciones progresivas del gasto público, han tenido que hacer frente a los problemas de los crecientes déficit de los servicios de transporte urbano y de la disminución de la calidad de los servicios y del número de pasajeros. Las autoridades han desarrollado diferentes formas de abordar el problema, incluida la privatización de la totalidad o de parte de los servicios, a menudo adquiridos por operadores de transporte extranjeros, la

⁷ OIT: Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la educación permanente..., *Ibíd.*

⁸ OIT: Informe para el debate de la reunión paritaria sobre las condiciones de empleo..., *op. cit.*

mercantilización⁹ de servicios y la introducción de la competencia privada o la concesión de ciertas partes del sistema a operadores privados. Estos cambios han influido en los asalariados (condición jurídica, seguridad del empleo, empleo total, carga de trabajo y normas laborales), así como en las relaciones laborales.

Servicios públicos

El agua, el gas, la electricidad y la gestión de los residuos desempeñan una función importante en la prestación de servicios básicos a la población, en el crecimiento de otros sectores económicos y en el desarrollo de la sociedad en general. El suministro de dichos servicios — independientemente del tipo de participación del proveedor — debe ser en interés del público. Garantizar el acceso universal a estos servicios sigue siendo un reto a nivel mundial, especialmente en los países en desarrollo. La reestructuración y la privatización de los servicios públicos tienen una repercusión en las condiciones de empleo y de trabajo de la fuerza laboral en este sector que trabajaba, y a menudo sigue trabajando, en los servicios municipales. En 1999, la OIT elaboró una encuesta general sobre la privatización de los servicios públicos¹⁰.

El presente informe ofrecerá únicamente una breve reseña de las tendencias y las relaciones recíprocas existentes entre, por una parte, la descentralización y la privatización y, por otra parte, la eficiencia y la calidad de los servicios prestados. Se evaluará principalmente la repercusión de estas tendencias en la fuerza laboral de los servicios municipales. La descentralización afecta en diversas formas a los niveles de empleo y a las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores municipales, así como a las relaciones laborales. Además, el personal de los servicios públicos del gobierno en los niveles regional y nacional a menudo es transferido a las administraciones locales. Tales situaciones son comunes a los diferentes sectores de servicios prestados en interés del público. En el informe se tratará de comparar la incidencia en los sectores de la educación, los servicios de salud, el transporte y los servicios públicos.

⁹ «Mercantilizar»: transformar una entidad estatal en una sociedad comercial independiente (*The New Shorter Oxford English Dictionary*, 1993, pág. 515).

¹⁰ OIT: Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos, *op. cit.*

2. Los servicios municipales en diversos contextos regionales

La estructura de las municipalidades y sus servicios varía considerablemente entre las regiones. En muchos países en desarrollo, particularmente de África, los gobiernos locales siguen absorbiendo sólo una parte limitada de la totalidad del empleo público y del PIB ¹. La situación es diferente en muchos países de la OCDE en los que hay una larga tradición de gobierno local. Además del hecho de que, en todo el mundo, los gobiernos locales están aumentando tanto de tamaño como de responsabilidades, las diferentes evoluciones históricas han dado origen a una amplia serie de mecanismos que actúan en diferentes niveles dentro de la estructura de gobierno nacional.

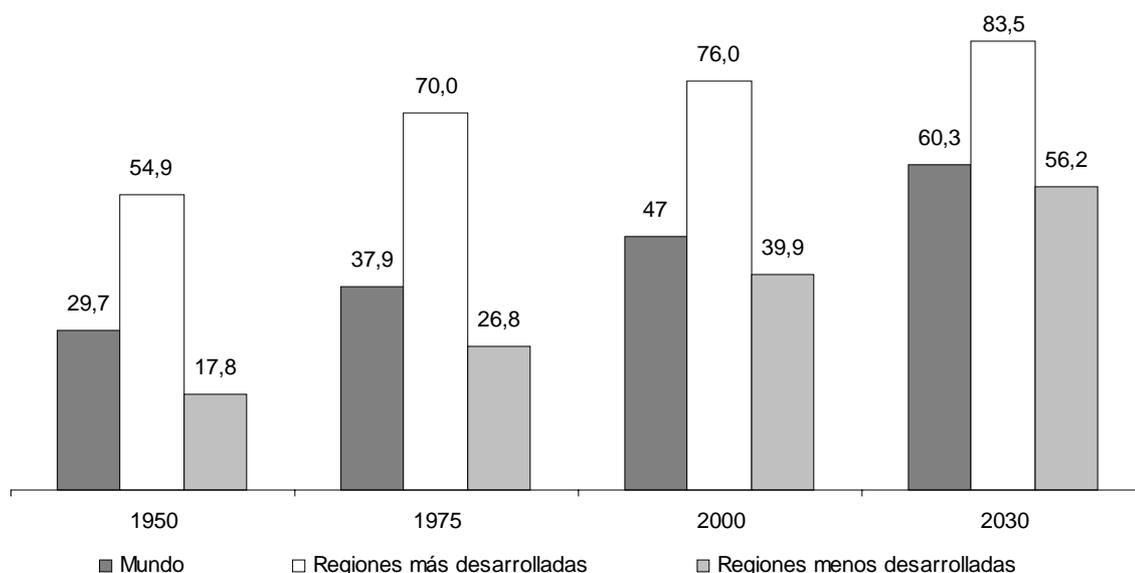
2.1. La importancia de los servicios municipales en el mundo

Durante siglos, ciudades y pueblos han sido una fuente de prosperidad y progreso para un número de personas cada vez mayor. La diversidad de conocimientos y culturas que se concentran en las ciudades ha abierto nuevos horizontes al generar crecimiento económico y cohesión social y crear oportunidades. La gente afluye a las ciudades buscando las ventajas y las oportunidades de trabajo y de actividades sociales y culturales que éstas brindan. Los centros urbanos poseen una riqueza y una diversidad que los asentamientos dispersos no pueden ofrecer. Sin embargo, durante mucho tiempo ha habido una tendencia antiurbana en los análisis y las políticas de desarrollo económico. Incluso los planes de desarrollo de carácter más general no siempre han atribuido un papel predominante a las ciudades. La inversión en las zonas urbanas no siempre ha sido una prioridad. No obstante, el siglo XXI deberá enfrentar un grado de urbanización sin precedentes y, finalmente, la mayoría de la población de los países en desarrollo vivirá en zonas urbanas ². Si bien se reconoce el potencial que poseen las zonas urbanas para mejorar la calidad de la vida, la utilización de ese potencial depende de la gestión de las municipalidades y de las políticas nacionales y locales que afectan a dicha gestión. Además, la descentralización política, fiscal y administrativa aumenta la importancia de las municipalidades.

¹ Bamidele Olowu: «Building strong local government through networks between state and non-governmental (religious) institutions in Africa», en *Public Administration and Development* (Chichester), vol. 19, núm. 4 (1999), págs. 409-412.

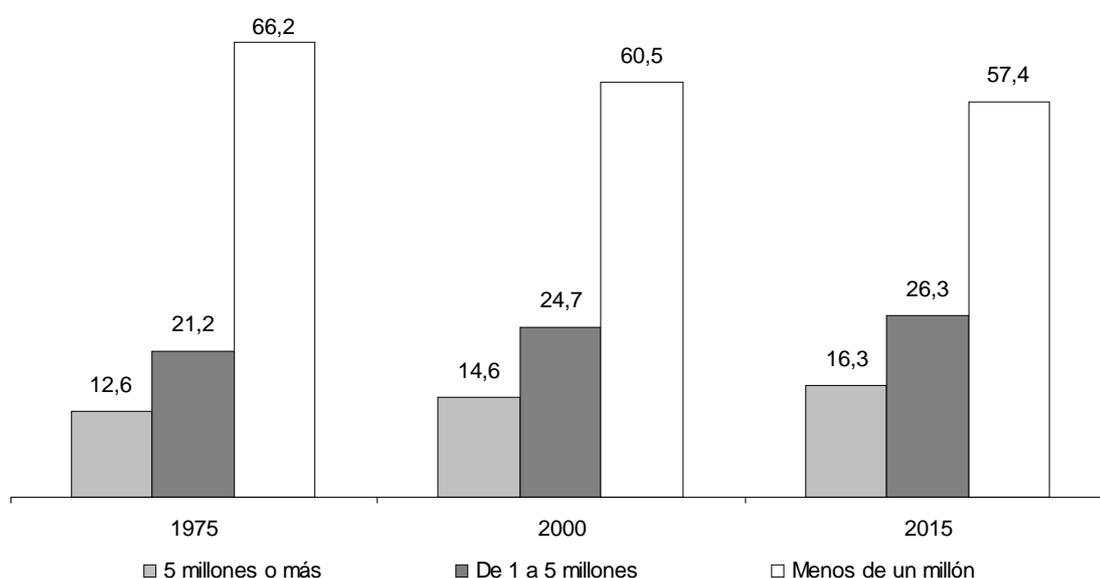
² Banco Mundial: *Cities in transition: World Bank urban and focal government strategy* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000), págs. 31-34.

Gráfico 2.1. Distribución de la población urbana, 1950-2030



Fuente: Naciones Unidas: *World urbanization prospects: The 1999 revision* (Nueva York, División de Población de las Naciones Unidas).

Gráfico 2.2. Distribución de la población urbana mundial en función del tamaño de los centros urbanos



Fuente: Naciones Unidas: *World urbanization prospects: The 1999 revision, op. cit.*

El descuido de las zonas urbanas es tal vez especialmente visible en el sector del transporte. Aunque los transportes urbanos representen una parte significativa del transporte total en cuanto a la relación pasajero/km, las políticas de transporte y las inversiones se han concentrado altamente en el transporte interurbano y no en el intraurbano. En los planes, e incluso en la práctica, el ferrocarril se ha llevado la mayor parte en las inversiones destinadas a los transportes, pese al papel menor que desempeñan en el transporte interurbano. Por motivos de simplificación, en los

párrafos siguientes también se hará referencia al transporte intraurbano con la expresión de transporte urbano.

El transporte urbano público puede no sólo contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales relativos al control del ruido y la calidad del aire, sino también a mejorar la calidad de vida y la cohesión social, al reducir el aislamiento de las zonas con mayores carencias y mejorar la accesibilidad de los centros urbanos que necesitan ser rehabilitados. Además, los esfuerzos destinados a facilitar a los usuarios la utilización de los transportes urbanos contribuyen a ampliar las posibilidades de las personas con problemas de movilidad.

El sistema de transporte urbano en los países en desarrollo es un «huérfano institucional». Las deficiencias institucionales ha obstaculizado todos los intentos serios por establecer un crecimiento racional y planificado del transporte urbano. Hay una multiplicidad de autoridades encargadas de los diferentes aspectos del transporte urbano que generalmente no están coordinadas entre sí.

En los países industrializados, la ciudad de finales del siglo XX ha sido el producto de un conjunto de políticas establecidas en el decenio de 1950 y basadas, consciente o inconscientemente, en el supuesto de que «cada persona poseería un automóvil» y de que el derecho de utilizarlo era sacrosanto. La dispersión de los empleos, la venta al por menor y otras actividades comerciales han creado una estructura urbana difícil de atender por el transporte público, lo cual refuerza la tendencia al uso del automóvil. Los esfuerzos de las empresas públicas de transporte urbano en los países industrializados por imponerse entre los usuarios de automóviles particulares se han visto frustrados por el hecho de que hay una amplia red de carreteras y abundantes espacios de estacionamiento en los centros urbanos, a menudo totalmente o casi gratuitos. Esto, a su vez, ha desalentado la utilización del transporte público y ha inducido pérdidas de ingresos y supresiones de servicios. La consiguiente congestión del tráfico ha restado atractivo al servicio de autobuses y ha aumentado el costo de su funcionamiento, acentuando la gravedad del ciclo de deterioro. Como consecuencia, el costo real del transporte urbano en la mayoría de los países industrializados ha aumentado, mientras que el costo directo de los automóviles ha disminuido.

Es importante observar que, a fin de equilibrar sus cuentas, las empresas de transporte público de todo el mundo reciben generalmente subvenciones nacionales, regionales y municipales. Dichas subvenciones se basan en un porcentaje de los costos totales que, por ejemplo, para las líneas de metro oscilan entre el 24 y el 62 por ciento. Además, los costos de personal de las empresas de transporte público representan actualmente un porcentaje sumamente elevado de los costos generales, y no cabe duda de que se ha terminado la época en que estas empresas eran factores económicos y sociales clave ³.

³ G. Coletti: «Trends in maintenance policy for fixed installations» en: *Public Transport International* (Bruselas), 1/2000, págs. 22-24.

2.2. Financiación

En cada país, las fuentes de financiación de los servicios municipales dependen de la evolución de los gobiernos locales. Algunos de esos gobiernos locales se caracterizan por una afianzada tradición y, por consiguiente, poseen buenos mecanismos de funcionamiento para obtener financiación para sus servicios. Otros han adquirido funciones importantes desde hace muy poco tiempo. En términos generales, se confía una responsabilidad más amplia a las municipalidades para asignar recursos y establecer una equidad social en materia de suministro de servicios públicos locales, mediante asociaciones con el sector privado y la sociedad civil. En muchos países, sobre todo en los países en desarrollo y en proceso de transición, los gobiernos locales con pocos medios suelen ser incapaces de suministrar los servicios mínimos ya que muy a menudo carecen de los recursos financieros necesarios. No tienen la capacidad de movilizar esos recursos porque con frecuencia no disponen de la suficiente autoridad fiscal, al existir importantes sectores de su población que no forman parte de los contribuyentes al fisco y que no son clientes de los servicios por pertenecer a la economía informal. Además, las municipalidades y los gobiernos locales suelen carecer de la fuerza económica y de la capacidad financiera necesarias para tener acceso a los mercados de capital⁴. Por consiguiente, los programas de promoción como la estrategia de gobierno local y urbano del Banco Mundial se concentran generalmente en la situación financiera de las municipalidades en tres niveles, a saber: las fuentes de ingresos, los gastos y la solvencia. Además, el Banco Mundial considera que la adopción de un enfoque comercial con respecto a numerosas funciones de las ciudades en materia de servicios y administración, sin perder de vista las preocupaciones de carácter social, constituye una parte importante de una buena gestión financiera. Un enfoque comercial también es un requisito previo para la participación del sector privado o para una posible privatización⁵. La privatización ha permitido a los gobiernos nacionales y locales, en el contexto de sus limitaciones presupuestarias, atraer capital para la renovación y el desarrollo de la infraestructura de servicios públicos. En los casos en que ha participado el Banco Mundial, este organismo a menudo ha tenido acceso a capitales en nombre de la empresa privatizada. No obstante, pueden derivarse ciertos inconvenientes, como una carga ulterior para las finanzas públicas que puede ser superior a la que habría resultado de préstamos obtenidos directamente por el Estado desde un principio.

Sin embargo, el concepto del Banco Mundial no tiene en cuenta la influencia más amplia en la mano de obra a nivel municipal y en la prestación de servicios en beneficio del público. No obstante, también hay otros ejemplos de intentos similares, como en el caso de Filipinas en donde, durante la descentralización, se proporcionó una asignación financiera interna a las unidades locales del Gobierno en proporción con los ingresos de la unidad. Las municipalidades más pobres reciben las asignaciones más bajas y, por consiguiente, los fondos para salud y otros servicios públicos para las personas más necesitadas son los más reducidos. Ello se rectificó con la aplicación de un «Programa de reforma social», en virtud

⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, págs. 44, 50 y 51.

⁵ *Ibíd.*, págs. 11 y 12.

del cual se concedió a las municipalidades más pobres asistencia financiera adicional ⁶.

2.3. Importancia con respecto a la estructura gubernamental nacional

La importancia de las municipalidades dentro de la estructura gubernamental trasciende la realidad puramente estadística y se ha convertido en uno de los pilares de la aplicación de las reformas de los servicios públicos. De conformidad con el informe del Banco Mundial mencionado «las reformas de la gestión del sector público o la evolución del sector privado no permitirán cumplir lo que se desea para el desarrollo nacional hasta que se adapten y apliquen debidamente a nivel municipal. El gobierno local sigue siendo la realidad patente cotidiana del sector público, es decir, el nivel en que se prestan los servicios públicos esenciales a los individuos y las empresas, y en que la política va unida a las personas» ⁷.

No obstante, los resultados estadísticos también destacan la creciente importancia de los gobiernos locales en todas las regiones. Sin embargo, dado que el contexto histórico es diferente según los países, tampoco las estadísticas indican una tendencia clara. Las estadísticas del empleo en el servicio público dan una cierta idea de la importancia que tienen los gobiernos locales en relación con la estructura general. El porcentaje de empleos en los gobiernos locales con respecto a la totalidad del empleo público varía considerablemente y puede oscilar entre menos del 5 por ciento (por ejemplo, en Gambia) y casi el 90 por ciento (por ejemplo, en Albania).

Sin embargo, existen dos dificultades conexas inherentes a la delimitación de las tendencias transnacionales de la descentralización, específicamente de los servicios municipales. En primer lugar, el contexto constitucional, institucional y estructural varía y, en segundo lugar, los propios servicios municipales están cambiando. Así, en algunos países los servicios públicos de atención de la salud se prestan a través de las municipalidades, a diferencia de lo que sucede en otros, y lo mismo se puede decir de la educación, los servicios de agua, gas y electricidad y otros sectores. La relación constitucional entre los dos niveles también varía, y en muchos países la situación se complica aún más con un nivel intermedio de gobierno regional y/o en razón de la existencia de órganos especiales encargados de determinados servicios que guardan relaciones de diversa índole con el gobierno nacional y con los gobiernos regionales y locales.

⁶ I.C. Sia y colaboradores: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», en: OIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Ginebra, OIT, 2000), pág. 155.

⁷ Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 2.

3. Tendencias de la descentralización

3.1. Origen

El alcance de la descentralización varía considerablemente en función de la región, y está relacionado con la evolución histórica y política ¹. En América Latina y en muchos países en desarrollo, la tradición de la descentralización es, en parte, el resultado de un largo período de administración colonial ². El fin de los regímenes coloniales no trajo consigo la superación de esta forma de gobierno. Y en regiones enteras de África y un poco por todas partes, con una infraestructura insuficiente, un sector privado poco desarrollado y una pobreza generalizada, el Estado tuvo que asumir la importante tarea de orientar la economía y de prestar servicios públicos. En el decenio de 1980, voces autorizadas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) pusieron de relieve que las políticas de centralización fomentaban la mala gestión y la corrupción, al concentrar el poder en manos de una reducida élite urbana. Estas críticas señalaron el comienzo de una era de «ajuste estructural», en la que el apoyo financiero quedaba vinculado a las reformas del mercado y a los cambios de gestión en el sector público. El tema central de muchos de estos cambios era un proceso de descentralización encaminado a transferir el poder político a las administraciones locales. Se estima que más de las tres cuartas partes de los países en desarrollo y en proceso de transición, con un determinado volumen de población (más de 5 millones de habitantes), han puesto en marcha programas de descentralización ³.

El origen de la descentralización varía según los diversos sectores y regiones.

En el sector de la educación a lo largo de los dos decenios últimos se viene observando en todo el mundo una marcada tendencia a la descentralización de las decisiones educativas y de control financiero, directivo o institucional. El cambio ha seguido un ritmo desigual en los distintos continentes (e incluso en los grupos de países con perfiles parecidos en materia de economía o gobernanza), pero prácticamente ningún país se ha visto exento de algún tipo de descentralización. Esta transformación ha sido más pronunciada en los sistemas educativos muy

¹ Este capítulo se basa sobre todo en S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo núm. 164 (OIT, Ginebra, 2000).

² E. Stein: «Fiscal decentralization and government size in Latin America», en K. Fukasaku, y R. Hausmann (directores de la publicación), 1998: *Democracy, decentralization and deficits in Latin America* (París, OCDE, 1998), pág. 95.

³ I. Hentic y G. Bernier: «Rationalization, decentralization and participation in the public sector management of developing countries», en *International Review of Administrative Sciences* (Bruselas), vol. 65, núm. 2, junio de 1999, pág. 202.

centralizados, como los de los países en transición de Europa Central y Oriental y de Asia Central ⁴.

La fascinación por la descentralización como objetivo explícito de las políticas gubernamentales varía tanto como los modelos históricos de evolución del sistema educativo de cada país. Ciertos estados federales cuentan con una larga tradición de control local de la gestión educativa y de la financiación, al tiempo que muchos sistemas centralizados han iniciado este proceso político hace sólo uno o dos decenios. La oleada de programas de ajuste estructural (generada por las dificultades económicas del decenio de 1970 y que aumentó en intensidad durante el decenio de 1980), constituyó un terreno abonado para la proliferación de las políticas de descentralización. Estas políticas solían encaminarse a la consecución de uno o varios de los objetivos de reforma que un informe de 1996 de la OIT describía como «reformas impulsadas por motivos de competitividad» (que responden a la necesidad de una mayor pertinencia y calidad para hacer frente a los desafíos económicos y del lugar de trabajo), «reformas impulsadas por motivos financieros» (que responden a la necesidad de hacer frente a la aparente incapacidad de los gobiernos — especialmente a nivel central — para financiar la educación, buscando para ello una base de financiación más diversificada) o «reformas impulsadas por criterios de equidad» (que responden a la necesidad de llegar a los grupos que están al margen del acceso a la educación, como ciertos jóvenes más expuestos, analfabetos adultos, mujeres pobres y comunidades rurales o comunidades urbanas desfavorecidas). Se esperaba que la descentralización pasara a ser institucional y cambiara el grado de control financiero de la educación en las comunidades locales e incluso en las escuelas, que gozarían de una posición más favorable para garantizar un mejor ajuste entre la entrega, la calidad, y la responsabilidad educativa y los principales «clientes» de los servicios: los estudiantes (cada vez hay más personas de todas las edades que quieren aprender), padres, centros docentes y comunidades ⁵.

En el sector de la salud, la descentralización ha sido una tendencia muy destacada en todas las regiones geográficas, que ya se puede detectar en la Declaración de Alma Ata OMS/UNICEF de 1978 sobre atención primaria de salud ⁶ y en las actividades de seguimiento para lograr un servicio sanitario que ofrezca mayor atención primaria. El proceso de democratización de América Latina y en África a principios del decenio de 1990 y la transferencia de la autoridad política a niveles de gobiernos inferiores dieron nuevo impulso a la descentralización. Sin embargo, el proceso de descentralización política no siempre se rige por objetivos

⁴ OIT: *La educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación*, Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación, Ginebra, 2000, pág. 108-109.

⁵ Informe de la OIT para el debate de la Reunión paritaria sobre las repercusiones del ajuste estructural en el personal de la educación, que lleva por título *Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente*, Ginebra, 1996, págs. 7-13.

⁶ Adoptada en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud patrocinada conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

de eficacia administrativa — aunque tal vez más tarde se justifique así — sino que puede responder a la necesidad de hacer concesiones para mantener la estabilidad política ⁷. Por consiguiente, las repercusiones en la política sanitaria y la gestión de recursos humanos tal vez no se aprecien del todo al ponerse en marcha el proceso de descentralización. En los países industrializados, la descentralización se ha centrado más en el traspaso de competencias de gestión y en la mayor importancia concedida al papel de los usuarios en la prestación de servicios. En general, en países más grandes con centros de población dispersos (como el Canadá), las administraciones provinciales y locales han asumido un importante papel, que también prevalece en países con estructuras de gobierno federal e instituciones políticas maduras donde el riesgo de corrupción se atenúa, a pesar de las grandes oportunidades que brinda la descentralización fiscal.

En el decenio de 1990 se dio en Filipinas ⁸ un caso especialmente interesante de descentralización de los servicios sanitarios, en el que la reforma del servicio público fue acompañada por un planteamiento de renovada intensidad de la atención primaria de la salud, como requisito mínimo para que toda la población accediera a los servicios sanitarios. El Código de Administración Local de 1991 impulsó la política de que el Estado disponga de una estructura de administración local más abierta y responsable, instituida a través de un sistema de descentralización por el cual se transfieren a las administraciones locales más competencias, responsabilidades, autoridad y recursos, de modo que puedan desarrollarse plenamente como comunidades autónomas, y que puedan actuar como socios más eficaces en la prosecución de los objetivos nacionales. Las funciones transferidas a las administraciones locales comprenden los servicios de salud, divididos en atención primaria a nivel ciudadano, acceso a la atención secundaria (servicios médicos y medicinas) a nivel de municipio/ciudad y atención terciaria de la salud, que comprende los hospitales de ámbito provincial. En cada uno de estos niveles se establecieron los consejos de salud correspondientes. La reestructuración de competencias en la estructura estatal de los servicios sanitarios fue acompañada por la aprobación de una *Carta Magna de los Trabajadores de la Salud Pública*, en 1992, y en julio del mismo año se aprobó toda una serie de normas y reglamentos de aplicación, junto con un código de conducta de los trabajadores de la salud pública. La *Carta Magna* protege a cuantas personas se dedicaban a la salud y a tareas relacionadas con la salud, a todas las personas contratadas en hospitales y otros establecimientos de titularidad y gestión estatales, así como en sus subdivisiones políticas. Sus objetivos son los siguientes:

- a) fomentar y mejorar el bienestar económico y social de los trabajadores del sector de la salud, sus condiciones de vida, de trabajo y de empleo;
- b) desarrollar sus conocimientos y habilidades, de modo que respondan mejor y estén mejor equipados para llevar a cabo proyectos y programas en el ámbito de la salud;

⁷ I. Hentic y G. Bernier, *loc. cit.*

⁸ Para más detalles, véase I.C. Sia y varios: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», en OIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Ginebra, OIT, 2000).

-
- c) animar a los que dispongan de las calificaciones correspondientes, así como de un elevado grado de capacitaciones, a integrarse y perseverar en los servicios estatales.

La *Carta Magna* enumera con detalle las cuestiones relacionadas con la seguridad del empleo de los trabajadores de la salud, así como sus condiciones de trabajo e indemnizaciones. Pero durante el proceso de aplicación, la *Carta Magna* quedó en el aire, porque la mayoría de las unidades correspondientes de las administraciones locales carecía de fondos para pagar las prestaciones de los trabajadores de la salud. Las consecuencias para el empleo y las condiciones de trabajo del proceso de descentralización se detallan en el capítulo 8.

La forma en que se introdujo la descentralización en el sector del transporte varía mucho según las regiones geográficas. La estructura del transporte público en Francia se rige por la ley de orientación de los transportes interiores, que dispone en primer lugar que «las obligaciones de transporte de los servicios públicos correrán a cargo del Estado y de las autoridades regionales y sus instituciones públicas, en colaboración con las empresas (públicas o privadas) responsables de dichos servicios o con participación en los mismos, en virtud de lo dispuesto en esta ley»⁹. El transporte urbano es responsabilidad de una autoridad organizadora (un ayuntamiento o un ente público que agrupe a varios ayuntamientos que hayan decidido asociarse). Los servicios se estipulan en un contrato firmado con un transportista, o directamente a través de una autoridad institucional. La función del transporte público urbano como vínculo entre dos polos se traduce en una adecuación de la cooperación intermunicipal, y dicha cooperación aumenta a medida que se incrementa el número de polos, como sucede cuando un centro urbano aumenta de volumen. Si bien es poco común (menos del 10 por ciento de casos) en los ayuntamientos de menos de 30.000 habitantes, la «intermunicipalidad» es lo normal en más de la mitad de los ayuntamientos que superan este volumen de población, y tiende a convertirse en norma general (un 85 por ciento de los casos) en los centros urbanos de más de 100.000 habitantes. En los centros urbanos de fuera de París (que se rige por disposiciones especiales), los gastos de explotación de las redes de transporte público que se derivan de los ingresos comerciales alcanza por término medio una proporción del 55 por ciento¹⁰.

En Alemania, no hay disposiciones reglamentarias que asignen el transporte público urbano a una instancia concreta de la administración pública. Tradicionalmente, ese tipo de transporte suele depender de los ayuntamientos, del Gobierno Federal, de las empresas de transporte privado y, a veces, también de los estados federados (*Länder*). Las principales ciudades de Alemania suelen ofrecer servicios de transporte público urbano a través de sus propias empresas de transporte, como parte de las obligaciones municipales. El sistema de transporte en los centros urbanos está complementado por los servicios del sistema de transporte urbano ferroviario (*Deutsche Bahn*).

⁹ F. Peter: «The franchising of transport services to the private sector in France», en Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP): *Structural changes in public transport*, Informe de la Conferencia de Budapest, 25 de septiembre de 1992, pág. 73.

¹⁰ *Ibid.*, págs. 74-76.

En Alemania, Austria y Luxemburgo es bastante frecuente que haya una participación conjunta de transportistas y proveedores locales de energía. En este ámbito, la modalidad más frecuente es la incorporación de un transportista a la empresa de servicios públicos, como departamento operativo autónomo o por medio de una transferencia de acciones de la autoridad pública a una empresa de inversiones, que suele ser una empresa municipal (*Stadtwerke*). En ambos casos, el resultado es que los beneficios de la empresa de servicios públicos se compensan con las pérdidas de la empresa de transportes, lo que significa que dichos beneficios no están sujetos a ningún impuesto sobre las sociedades. En Bombay (India) se comparte además la subvención entre el proveedor de electricidad municipal y el transportista del ayuntamiento.

En Africa, las condiciones del transporte urbano en las grandes ciudades se caracterizan por un transporte público insuficiente (con una falta completa de servicios para viajes no motorizados), una tremenda congestión de la circulación en las ciudades y un número muy elevado de accidentes. Algunas ciudades han conseguido estar a la altura de las necesidades en materia de carreteras de acceso, pero otras adolecen de una ineficacia crónica. Como es natural, a medida que las ciudades africanas crecen, la demanda de servicios de transporte aumenta, pero el sector público no consigue satisfacer del todo esta demanda. Cada vez hay más ciudades que confían en el sector privado (que con frecuencia es de carácter informal) para ofrecer sus servicios de transporte público. En muchos países, las limitaciones en materia de reglamentación y las políticas de precios ponen también trabas a una respuesta adecuada por parte de los operadores del sector privado estructurado. Muchas veces no hay entidades nacionales competentes para coordinar y aplicar medidas políticas generales en la esfera del transporte urbano. El problema suele agravarse por falta de financiación para mantener y desarrollar un sistema urbano callejero.

En algunos países de América Latina (por ejemplo Argentina, Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay) el sector privado suministra prácticamente todos los servicios de transporte urbano. Sin embargo, en una serie de ciudades de otros países (por ejemplo Brasilia, Bogotá, Cochabamba, Cuzco, La Paz, Lima, Mendoza, Quito, Río de Janeiro y São Paulo) los autobuses de propiedad estatal comparten el mercado con el sector privado. El nivel de gobierno que controla los servicios de autobuses varía según los casos. Sólo hay operadores de propiedad nacional en unos pocos países, mientras que la mayoría de las empresas de titularidad pública están controladas por administraciones locales o regionales. Las cooperativas también controlan algunos servicios de autobús en el transporte urbano ¹¹.

En todo el mundo se detecta una tendencia a «regionalizar» el transporte público de las áreas metropolitanas y de los grandes centros urbanos. En ciudades como Chicago, Copenhague, Hamburgo, Montreal, Melbourne, Ciudad de México, Ontario y París, hay autoridades encargadas del transporte regional. El tiempo de

¹¹ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL): *El efecto de los subsidios, la reglamentación y las diversas formas de propiedad en la calidad y eficacia operativa de los servicios de transporte urbano en América Latina* (Santiago de Chile), LC/L675, 7 de agosto de 1992 (capítulo IV).

viaje de puerta a puerta determina la elección del medio de transporte: el automóvil privado o el transporte público. A este respecto, la «intermodalidad» que garantizan los sistemas integrados tiene mucha importancia para los clientes, y ello supone unos horarios coordinados, información y tarifas para los distintos medios de transporte. Además de que sea fácil y cómodo pasar de un medio de transporte a otro, hay que tener en cuenta otros factores importantes, como la comodidad del viaje en los transportes públicos y en las paradas, el comportamiento del personal, la limpieza y la seguridad.

En el caso de los servicios que ofrecen algunos países, la principal responsabilidad del desarrollo sectorial recae en los consejos locales o del distrito, mientras que en otros países corresponde a las oficinas de distrito o a las delegaciones locales de los ministerios competentes. No se han registrado descentralizaciones importantes de servicios, salvo en los países en transición. Lo que ha ocurrido ha sido más bien lo contrario: un proceso de concentración en unidades más grandes, cuya titularidad puede ser pública o privada. En muchos casos, este proceso ha sido el resultado de cambios tecnológicos o en base a consideraciones de economías de escala y restricciones presupuestarias.

La estructura y la situación de las administraciones locales de la región de Asia y el Pacífico es tan dispar que sólo pueden hacerse algunas generalizaciones significativas. En casi todos los países existe algún tipo de administración local responsable de la prestación de servicios que, en muchos casos, depende mucho de la administración central o estatal. Incluso en los países en que la Constitución contempla la existencia de gobiernos autónomos a nivel local (como en Japón, la India y Pakistán) su financiación, funciones y estructura suelen estar bajo el control de esferas más altas del gobierno. En toda la región, la descentralización de las estructuras estatales es moneda corriente. La descentralización, de algún modo, se produce o se está produciendo en Bangladesh, la República de Corea, la India, Japón, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia. En países como Bangladesh y la India hay un debate en curso en relación con la eficacia de los cambios producidos en las esferas inferiores del gobierno. Los partidarios de la descentralización argumentan que no se han habilitado suficientes recursos para permitir que los órganos del gobierno local respondan al aumento de sus responsabilidades. Otras críticas del proceso de descentralización se han basado en la idea de que — en ciertos casos — la descentralización no se traduce en una transferencia de competencias, sino que la administración local actúa efectivamente como agente de las esferas superiores del gobierno, y su independencia queda restringida. La fusión de entidades de la administración local en unidades más amplias se ha producido en Australia, Japón y Nueva Zelanda. En esos países, la reestructuración se ha traducido en una transformación de las empresas en varias unidades de prestación de servicios. En Singapur, el gobierno central ofrece la mayoría de servicios; la Junta de Servicios Públicos es responsable del suministro de agua y de reglamentar las industrias privatizadas de gas y electricidad.

Un estudio reciente sobre la estructura del empleo del servicio civil en siete países de la OCDE señaló que sólo en dos países se han adoptado medidas para reducir el servicio civil con referencia expresa al traspaso de competencias a

esferas inferiores del gobierno ¹². En Suecia, la Ley de la Función Pública de 1993 aumentó la flexibilidad de la gestión de personal y atenuó las diferencias entre los sectores público y privado. Los recortes sustanciales de personal se tradujeron (en una cuarta parte de los casos) en traspasos de funciones a otros sectores (ayuntamientos y condados), y ciertos servicios se convirtieron en empresas públicas o privadas. En el Reino Unido, el estudio demostró que no existen programas de reducción auténtica de la mano de obra, sino programas de racionalización que implican un aumento de la productividad, la transferencia de competencias a otros niveles de gobierno, la privatización y la eliminación de esfuerzos duplicados. Las agencias eran las que absorbían los recortes que se traducían en reducciones en el empleo.

3.2. Formas de descentralización

Además de las categorías básicas de descentralización que se describen en la sección 1.1.1, pueden determinarse las siguientes formas de descentralización: ¹³

- A nivel de estado-nación, se puede establecer una distinción entre la descentralización *política* (la autoridad se delega a niveles inferiores de gobierno, generalmente ayuntamientos elegidos) y descentralización *administrativa* (se delega una mayor autoridad de gestión en los gestores u organismos nombrados); estos últimos constituyen un rasgo característico de la *nueva gestión pública*. Un componente importante de esta reciente autonomía de gestión es el incremento de la discrecionalidad financiera, que es paralelo al aumento de competencias. España es un ejemplo de descentralización política con autoridad y competencias políticas sustanciales, puesto que en el decenio de 1990 los servicios de salud y educación se transfirieron a las comunidades autónomas. Los objetivos políticos relativos a la nueva democratización de la sociedad también fueron esenciales en las reformas de la atención de la salud descentralizada en el Brasil. Por el contrario, un aspecto sorprendente de las reformas del sector público del Reino Unido entre 1979 y 1997 fue el énfasis en la descentralización administrativa, más que política, que se tradujo en una fragmentación del sector público en sus «unidades empresariales» constitutivas (como en Nueva Zelandia). El gobierno conservador de entonces recurrió al modelo de empresa con múltiples departamentos en la que el centro (que actúa como «oficina principal») adopta la mayoría de decisiones políticas estratégicas y controla el rendimiento financiero y las normas de los servicios de unidades institucionales distintas, cuyos directores principales se responsabilizan de la eficiencia operativa. Este proceso de descentralización administrativa ponía de manifiesto que los directores locales tenían poca legitimidad para formular políticas independientes del gobierno central, lo que reforzó un estilo verticalista de gobierno central, pero también fomentó una relación adversa con los servicios municipales y de la salud local que promovieron formas de

¹² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *The structure of the civil service employment in seven OECD countries* (París, 1999), pág. 6.

¹³ Bach, *op. cit.*, págs. 14 y siguientes.

resistencia pasiva y la creación de un «desajuste de aplicación» entre la política y la práctica.

- Se puede establecer una segunda distinción entre formas *internas* de descentralización, en las que la autoridad se delega a las capas ya existentes de la jerarquía, y formas *externas* de descentralización, en las que se transfiere la autoridad a unidades de nueva creación, que pueden estar acogidas a un estatuto jurídico propio. En Suecia se ha delegado la responsabilidad de la mayor parte de disposiciones sobre bienestar en los ayuntamientos y consejos de condado, pero éstos forman parte de un sistema de administración central y local integrado. Por el contrario, en el Reino Unido y en Nueva Zelanda, el sector público se ha fragmentado en varias unidades organizativas, por ejemplo en el sector de la salud. Estas formas de descentralización *externa* tienen potencialmente mayor alcance, y son más difíciles de cambiar.
- Una tercera forma de descentralización — cualitativamente distinta — no se basa necesariamente en el grado de adopción de decisiones, sino que se concentra en los grados de responsabilidad y de traspaso de competencias de los especialistas funcionales a los supervisores jerárquicos. Esta tendencia se ha asociado al aumento de las responsabilidades de gestión de los profesionales (enfermeras en los hospitales, profesores con experiencia, etc.) y las responsabilidades relativas a los aspectos de gestión de recursos humanos han pasado de los especialistas de personal a supervisores jerárquicos. Los especialistas en personal han sugerido que este proceso les permita concentrarse en actividades más estratégicas mientras que se autoriza a los supervisores jerárquicos a asumir más competencias relativas a la administración del personal.

3.3. Repercusiones en la gestión de los recursos humanos

Las ventajas de la descentralización (que fomenta también una mayor participación en el proceso de gobernanza), permiten tener más en cuenta las prioridades locales en la planificación de disposiciones de servicios, facilitando así una mayor participación y una propiedad local muy bien documentadas¹⁴. En cambio, se ha prestado mucha menos atención a las repercusiones de la descentralización en la gestión de los recursos humanos, así como a la medida en que las cuestiones relacionadas con los recursos humanos repercuten en la eficacia de la descentralización. A ese respecto, conviene poner de relieve algunas cuestiones.

En primer lugar, la descentralización por traspaso de competencias y recursos a capas inferiores de la autoridad plantea cuestiones complejas sobre las relaciones de poder existentes. Estas cuestiones suelen ponerse de manifiesto a través de

¹⁴ D. Belshaw: «Decentralized governance and poverty reduction: Relevant experience in Africa and Asia», en P. Collins (director de la publicación): *Applying public administration in development: Guideposts to the future*, Chichester, Wiley, 2000.

problemas de personal, como la oposición a la movilidad de la plantilla o las definiciones ambiguas de competencias entre distintas capas de gobierno¹⁵. También se manifiestan como problemas financieros en materia de asignación de recursos. En efecto, con frecuencia las autoridades centrales tienen la tentación de retener los recursos a nivel central, en el que los recursos existentes están ya muy concentrados. Ello puede tener como resultado una descentralización de responsabilidades sin contar con los recursos complementarios que se necesitan para llevar a cabo las nuevas funciones previstas para el personal. Además, la oposición a descentralizar la gestión de personal, especialmente en lo que se refiere a la contratación y a la selección, puede dejar a las autoridades descentralizadas con una mezcla poco apropiada de personal con la que deberán cumplir sus objetivos políticos.

En segundo lugar, está la cuestión general de la capacidad y competencias del personal. La falta de personal adecuadamente formado para asumir las responsabilidades financieras y personales de la descentralización es motivo general de preocupación, puesto que el alcance de la corrupción y el nepotismo puede aumentar, a menos que se cuente con mecanismos robustos de transparencia y responsabilidad¹⁶. Además, la base experimental para la adopción de decisiones suele estar mucho menos desarrollada a nivel descentralizado que a escala nacional. Este problema no se limita a los países en desarrollo. En el Reino Unido, las reformas introducidas en el decenio de 1990 con el fin de adecuar el sector hospitalario a las normas del mercado, y en particular fomentar la autonomía hospitalaria, justificaron la reducción de recopilación de datos nacionales y permitieron que cada hospital defendiera la confidencialidad de los datos por tratarse de una cuestión comercialmente delicada.

Por último, en cuanto al traspaso a los superiores jerárquicos, la experiencia del Reino Unido demuestra que dichos supervisores, en principio, no se oponen al traspaso pero, habida cuenta del aumento de la presión de la carga de trabajo, son reacios a asumir nuevas competencias¹⁷. Asimismo les preocupa que una reducción del personal de base les cargue con nuevas responsabilidades sin facilitarles la formación y el apoyo necesarios. Desde una perspectiva más positiva, los supervisores jerárquicos han señalado que la contribución de los especialistas en personal ha mejorado al centrarse en los requisitos de las unidades empresariales concretas.

¹⁵ Por ejemplo en Brasil, véase C. Collins, J. Araujo y J. Barbosa: «Decentralizing the health sector: Issues in Brazil», en *Health Policy*, vol. 52, núm. 2, junio de 2000, pág. 121.

¹⁶ Por ejemplo, sobre Uganda véase J. Corkery: 2000: «Country study: Uganda», en Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) ILO/WHO: *Public service reforms and their impact health sector personnel* (Berlín, DSE, 2000), pág. 86.

¹⁷ S. Bach: «Personnel managers in a reformed public sector: Managing to change?», en S. Corby y G. White (directores de la publicación): *Employee relations in the public services* (London, Routledge, 1999).

Hay muchos datos que apuntan a que la participación del sector privado en los servicios municipales produce un cambio en las funciones de las autoridades locales, que pasan de la aplicación a la supervisión y garantía de la legislación. Por otra parte, el éxito de la privatización aumenta el volumen de trabajo de las autoridades locales y también requiere nuevas y más importantes competencias administrativas y de gestión.

Recuadro 3.1

Adopción de decisiones descentralizadas en la gestión de los recursos humanos del sector educativo

En el sector de la educación de la Unión Europea, parece que la mayor incidencia de la descentralización en la gestión de recursos humanos durante los últimos treinta años se ha producido en el ámbito de los «recursos operacionales», entre ellos el mantenimiento y servicios afines o los productos suministrados a servicios y centros para su funcionamiento y que actualmente son mayoritariamente suministrados por subcontratistas. Cuando hay autonomía, se suele utilizar para la adquisición de bienes y servicios, y casi siempre se extiende también a las compras de bienes de capital y, en ciertos casos, a la totalidad o a una parte del personal no docente. Los Países Bajos y el Reino Unido sistemáticamente conceden la competencia para adoptar decisiones a la gestión de recursos materiales y humanos a nivel escolar, mientras que los países nórdicos permiten delegar dicha competencia a las escuelas pero dejan la decisión final al ayuntamiento interesado.

Los indicadores de la relación entre financiación y adopción de decisiones en los Estados miembros de la OCDE ponen de manifiesto unas pautas muy parecidas. En los 20 países de los que se disponía de datos en 1998, se midió el grado de adopción de decisiones descentralizado (a nivel local o escolar) en relación con las cuestiones de gestión de personal en las escuelas secundarias de primer ciclo. El nivel más alto de descentralización se registra en algunos países de Europa Central y Oriental como la República Checa y Hungría, así como en los Países Bajos, Nueva Zelanda y los países nórdicos (especialmente Finlandia y Noruega) y en el Reino Unido (Inglaterra y Escocia) y los Estados Unidos. Algunos países registran un grado mucho mayor de adopción de decisiones descentralizadas (a nivel local y escolar) respecto a las cuestiones mencionadas, de lo que su nivel de financiación (central o regional) podría suponer. Entre estos países se cuentan la República Checa, Finlandia, Hungría, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos. Aunque la financiación proviene de los impuestos regionales o nacionales, las decisiones relativas al personal (como la contratación de profesores y de personal no docente) se descentralizan en las escuelas o autoridades locales. Es curioso constatar que esta relación es contraria a la opinión generalmente admitida de que el origen de la financiación determina las decisiones, con lo que facilita un nuevo indicador del progreso de la lógica de la descentralización en muchos sistemas anteriormente centralizados, tanto más cuanto que otras variables del mismo estudio (decisiones sobre la organización de la instrucción) son aún más favorables a los centros o a las autoridades locales.

Fuentes: Red de Información sobre la Educación en Europa (EURYDICE): *Profile of key topics in education in Europe, vol. 2, Financing and management of resources in compulsory education: Trends in national policies* (Bruselas, 2000), pág. 11; véase <http://www.eurydice.org>; OCDE, *Education at a Glance: OECD Indicators* (Paris, 2000), págs. 108-111.

3.4. Descentralización de la negociación colectiva

En el sector privado de muchos países se ha producido una evolución en el sentido de una descentralización de la negociación colectiva. Así pues, no es sorprendente que los gobiernos hayan examinado el alcance que pudiera tener una mayor descentralización de la determinación de los salarios en el sector público, al objeto de aumentar la flexibilidad salarial en el mismo. Hay grandes variaciones de uno a otro país en relación con la descentralización de los servicios públicos, pero los países de Europa pueden utilizarse para ilustrar las tendencias y cuestiones más generales.

Francia (y en cierta medida Alemania y España) presenta muchas de las características que suelen asociarse con los sistemas de fijación de la remuneración de tradición muy descentralizada. En Francia, el legado de un Estado poderoso y muy intervencionista se ha traducido en una situación incierta en la esfera de la negociación colectiva, por las facultades de que dispone la administración pública para decidir por su cuenta las condiciones de empleo¹⁸. En Alemania, a pesar de la estructura federal del Gobierno, existe un sistema centralizado uniforme de reglamentación sobre el empleo, con pocas diferencias en cuanto a condiciones de empleo entre los subsectores concretos¹⁹. Por el contrario, en el Reino Unido y en Suecia, se insiste mucho en una descentralización que posibilite introducir más diferencias entre los diversos componentes del sector público. En Suecia, donde los consejos de condado son los responsables de la atención en materia de salud, el elevado nivel de descentralización se refleja en la estructura de la negociación colectiva, con negociaciones por separado para cada subsector.

En Dinamarca e Italia, el objetivo se centra en complementar los acuerdos nacionales con las negociaciones locales en el lugar de trabajo. En 1999, en Italia se negoció por primera vez a nivel de servicios de la salud locales u hospitalarios, con aumentos de remuneración en función del rendimiento. En Dinamarca, en abril de 1999, se introdujo una reforma de gran alcance en materia de remuneración, por la que las remuneraciones básicas a nivel central se complementaron con subsidios locales que constituían una proporción considerable de dicha remuneración. Dichos subsidios se basaban en primas de calificación, labores adicionales y rendimiento. En este caso, la flexibilidad permitía conceder primas a nivel de condado u hospital, e incluso con carácter individual²⁰.

En países como Francia, con un sistema de fijación de remuneraciones muy centralizado, ha sido difícil que el Gobierno respondiera a las reclamaciones del personal de los servicios públicos. El Gobierno se ha enfrentado al dilema de que la nueva evaluación del trabajo de grupos profesionales como las enfermeras, fomentara reclamaciones de agravio comparativo por parte de otros grupos a causa del sistema interrelacionado de clasificación de puestos, lo que aumentaría la presión sobre el nivel salarial del sector público. Por consiguiente, el Gobierno dudó sobre si era conveniente aumentar la remuneración de las enfermeras tras el conflicto laboral de 1988 y acabó finalmente recurriendo a una serie de primas, muchas de las cuales no se han incluido en las estadísticas oficiales.

En los sistemas más fragmentados y descentralizados hay también un mayor margen para las reclamaciones de grupos laborales específicos. En el Reino Unido, la compleja estructura de la fijación de remuneraciones en el sector público ha

¹⁸ D. Marsden: «Public service pay reforms in European countries», en *Transfer* (Bruselas), vol. 3, núm. 1, mayo de 1997, pág. 64.

¹⁹ B. Keller: «Germany: Negotiated change, modernization and the challenge of democracy», en S. Bach, L. Bordogna, G. Della Rocca y D. Winchester (directores de la publicación): *Public service employment relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?* (Londres, Routledge, 1999), pág. 59.

²⁰ Bach: *Decentralization and privatisation*, *op. cit.*, pág. 16.

permitido conceder a ciertos grupos (enfermeras, profesores y policías, por ejemplo) mayores aumentos respecto a otros grupos, sin aumentar de forma generalizada en las remuneraciones del sector público ²¹. Del mismo modo, durante 1998-1999, en Suecia se concedieron aumentos complementarios de salarios al personal de enfermería de muchos hospitales, cuando este colectivo amenazó con dimitir en masa si no se le concedían unos aumentos sustanciales ²². Pero la paradoja del caso del Reino Unido es que en el Servicio Nacional de Salud (NHS) el sistema de fijación de salarios se caracteriza por estar muy poco integrado en comparación con Francia o Alemania. Como el salario de cada grupo profesional no está interrelacionado con los salarios de los demás grupos, ello ha facilitado que tengan éxito determinadas demandas judiciales que invocaban el principio de «el mismo salario por el mismo trabajo» y que surgían desde una perspectiva de género dentro de la estructura general de las remuneraciones. Además, los salarios y las estructuras laborales independientes de los servicios de la salud han puesto obstáculos a la implantación de un trabajo flexible en los puestos de trabajo independientes y han facilitado que algunos directivos trataran de elaborar unas estructuras de salario integradas y específicas para el grupo NHS y las instituciones sanitarias a escala local para solucionar estos problemas ²³.

Sin embargo, no parece existir una tendencia general a la descentralización de la negociación colectiva en los servicios públicos. Su desarrollo desigual ilustra las complejidades y los riesgos del proceso, y apoya la opinión de que hay pocas ventajas claras en una posible evolución hacia una negociación descentralizada de las remuneraciones ²⁴. Como es lógico, los gobiernos son reacios a delegar una autonomía significativa para fijar remuneraciones en niveles institucionales inferiores, por su deseo de mantener un estricto control de las remuneraciones en el sector público. Ello no obstante, los gobiernos han demostrado estar más dispuestos a delegar competencias en lo que se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo que no incidan en el sueldo de los directores, como forma de aumentar la eficiencia, la flexibilidad y la calidad de los servicios. En general, empleadores y sindicatos no han ejercido demasiada presión para descentralizar más la negociación de las remuneraciones, aunque sus cálculos sean sensibles a las condiciones actuales del mercado de trabajo y a su evaluación de los objetivos generales del gobierno. Por ejemplo, la Asociación Sueca de Funcionarios de la Salud ha lanzado una campaña, y recientemente ha llegado a un acuerdo sobre las

²¹ R. Elliot y K. Duffus: «What has been happening to pay in the public-service sector of the British economy?: Developments over the period 1970-1992», en *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. 34, núm. 1, marzo de 1996, págs. 51-85.

²² A. Berg: «Nurses resign to seek better pay and conditions», en *Eironline*, <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/05/features/se9905163f.html>.

²³ D. Grimshaw: «Changes in skills-mix and pay determination among the nursing workforce in the UK», en *Work, Employment and Society* (Londres), vol. 13, núm. 2, junio de 1999, págs. 295-328.

²⁴ J. Arrowsmith y K. Sisson: «Pay and working time: Towards organization-based systems?», en *British Journal of Industrial Relations* (Londres), vol. 37, núm. 1, marzo de 1999, págs. 51-75.

remuneraciones, en base a las negociaciones locales, que ampliará los diferenciales salariales, que se vincularán al rendimiento, a pesar de las reservas de algunos de los miembros de la Asociación. Se espera que el acuerdo se traduzca en un aumento sustancial de la remuneración de los miembros en un período caracterizado por la escasez de enfermeras ²⁵.

3.5. Consecuencias de la descentralización: reglamentación, recentralización y redes

La descentralización ha creado unidades de servicios públicos más cercanas a los usuarios, que pueden reaccionar con mayor flexibilidad a sus necesidades y expectativas, y con más autonomía de decisión a nivel de gobierno local. La descentralización puede además reducir los procedimientos burocráticos y hacerlos más eficientes. Su principal inconveniente es que el tamaño relativamente pequeño de las unidades descentralizadas hace que las operaciones sean más costosas, por falta de volumen. Por lo tanto, el proceso de descentralización debe tener buen cuidado de que los precios sean asequibles, y de que todos los ciudadanos tengan acceso a unos niveles de calidad dignos de los servicios públicos. De acuerdo con ello, los servicios públicos descentralizados han de someterse también a una reglamentación a escala nacional. Para conseguir un volumen importante de operaciones, algunas funciones (como la provisión de bienes y servicios a los hospitales municipales) tendrán que recentralizarse. La creación de redes u otras formas de cooperación intermunicipal (cuyo ejemplo más corriente son los servicios de transporte entre dos ciudades vecinas), también producen efectos similares. Se han producido incluso fusiones de municipios con resultados diversos. Paradójicamente, se ha hecho necesaria una recentralización de los procedimientos y la normativa, al objeto de aplicar y reglamentar las políticas de descentralización; esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en el Reino Unido, donde se ha introducido la licitación competitiva obligatoria en los servicios de la salud ²⁶.

En los servicios de la salud, existe la preocupación de que las formas exageradas de descentralización (junto con unas reformas del mercado interior que hacen hincapié en las unidades hospitalarias autónomas) puedan contribuir a una duplicación de esfuerzos, y a incrementar el costo de las transacciones. Estas preocupaciones suelen prevalecer en las críticas a la reforma de la salud en el Reino Unido y Suecia, y han contribuido a modificar estas formas de descentralización, en favor de una mayor coordinación y — en ciertos casos — una verdadera recentralización. Por ejemplo, en el Canadá, al tiempo que los ministerios provinciales descentralizaban sus competencias, transfiriéndolas a la autoridad a las autoridades regionales, estas mismas regiones centralizaban su control local a expensas de los hospitales individuales, lo que permitió que las autoridades

²⁵ *Eironline*: «Five-year pay agreements concluded for nurses, midwives and biomedical analysts». <http://www.wurofound.ie/2000/05/inbrief/se0005133n.html>.

²⁶ B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, documento de trabajo del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, en curso de publicación).

regionales planificaran y racionalizaran los hospitales de un modo que hubiera sido imposible a niveles más descentralizados²⁷. Parecidos argumentos se aplican a la gestión de los recursos humanos. Cada vez está más claro que la integración de las políticas de recursos humanos en la organización empresarial y la facultad de intercambiar con flexibilidad las personas entre las diversas unidades institucionales, constituye el medio más apropiado para estructurar la capacidad institucional, al tiempo que actualmente hay cierta reticencia en relación con las formas extremas de descentralización administrativa y de autonomía empresarial que estaban de moda en el decenio de 1990. El argumento de base es que la recentralización (en el sentido de coordinación y fomento de vínculos productivos entre unidades institucionales) es más efectiva para gestionar los recursos humanos que una insistencia exagerada en la autonomía de la unidad²⁸.

²⁷ C. Naylor: «Health care in Canada: Incrementalism under fiscal duress», en *Health Affairs* (Bethesda, Maryland), vol. 18, núm. 3, mayo-junio de 1999, pág. 14.

²⁸ K. Sisson y J. Storey: *The realities of human resource management* (Buckingham, Open University Press, 2000), pág. 35.

4. Tendencias que se observan en la privatización de los servicios públicos

La privatización tiene que considerarse en el contexto más amplio de lo que el Estado hace (y de «cómo lo hace»). Esta tendencia ha sido impulsada por un conjunto de factores y en diversas dimensiones interrelacionadas de cambio tecnológico, económico, político, medioambiental, social y cultural. La integración económica internacional (en su doble faceta de globalización y regionalización) ha sido una de las fuerzas más poderosas para impulsar el cambio en las funciones e interrelaciones del Estado y el mercado, así como en la estructura y organización de los servicios públicos. Se han producido presiones económicas y sociales por parte de empresas de todos los tamaños, y de la propia población, para que se haga un uso más eficaz y eficiente de las finanzas públicas, a fin de limitar y reducir los impuestos, al tiempo que se atienden nuevas y crecientes necesidades. El público está cada vez menos dispuesto a tolerar que los servicios públicos sean ineficaces, de mala calidad, rígidos e incapaces de reaccionar de manera adecuada. Estas tendencias han sido impulsadas no sólo por la evolución económica sino también por una serie de cambios culturales (entre los que cabe señalar una marcada disminución de las actitudes excesivamente respetuosas en relación con el Estado y los altos funcionarios). La privatización se ha visto además impulsada por el cambio tecnológico, la insuficiencia de inversiones en los servicios públicos, los problemas de la hacienda pública, las presiones medioambientales y la globalización ¹.

4.1. Diversidad de planteamientos y sectores

El debate sobre el planteamiento y los resultados de la privatización de los servicios públicos sigue siendo una cuestión muy discutida, aun después de más de 20 años de experiencia. Siguiendo las definiciones básicas que figuran en el apartado 1.1.2, el análisis de las tendencias muestra una creciente diversidad de planteamientos de la privatización; esta diversidad no se limita a la problemática que gira en torno de la propiedad sino que tiene raíces más profundas. Y estos planteamientos divergen aún más según los sectores económicos en que tiene lugar la privatización. El cuadro 4.1 ilustra esta diversidad en una selección de países industrializados.

¹ B. Martin: *Privatization of public services: Potencial and limitations*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo en curso de publicación (Ginebra, OIT).

Cuadro 4.1. Tendencias en la privatización en una selección de países industrializados

País	Tendencia
Alemania	Privatización de empresas de la industria del automóvil, químicas y antiguas empresas estatales de Alemania Oriental. Privatización parcial de las telecomunicaciones. Liberalización de la energía y correos. Subcontratación de los servicios de recogida de basura y limpieza de calles a nivel municipal y del estado federado. Proyecto para subcontratar determinados aspectos de las compras de defensa.
Austria	Venta parcial o total de empresas en el sector de la banca, gas y petróleo. Reestructuración de los ferrocarriles, correos y energía eléctrica.
Bélgica	Privatización de empresas en banca y seguros. Las empresas de servicios públicos se han convertido en «entes públicos autónomos» (telecomunicaciones, correos y ferrocarriles).
Canadá	Privatización de las empresas de transporte (ferroviario y aéreo) y de las telecomunicaciones. Subcontratación de servicios de restauración, mantenimiento de edificios y funciones especializadas en los servicios de salud (como los servicios informáticos).
Dinamarca	Privatización de empresas en la banca y el transporte. Transformación del aeropuerto de Copenhague, correos y las líneas nacionales de transporte marítimo en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades. Subcontratación de ciertos servicios municipales (como el cuidado de los ancianos).
España	Privatización de empresas siderúrgicas, textiles y químicas, y de los servicios públicos (electricidad, transportes y telecomunicaciones). La subcontratación se ha extendido al mantenimiento de las autopistas y al sector hospitalario.
Estados Unidos	Ventas de determinadas propiedades del Estado, a causa del reducido volumen del sector estatal. Subcontrataciones a nivel municipal.
Finlandia	Transformación de ferrocarriles, correos, tráfico aéreo y banca en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades. Privatización total o parcial de la producción de electricidad, de las telecomunicaciones y del tráfico aéreo. La subcontratación es corriente en los servicios locales de bienestar social.
Francia	Amplia privatización de empresas del sector bancario, etc. Ventas parciales de France Telecom y Air France. Arraigada tradición de subcontratación exterior de servicios en el sector del agua, que se está extendiendo a los hospitales (servicios de restauración, limpieza y patología).
Grecia	Cierta privatización en sectores competitivos. Se está debatiendo la privatización de los servicios públicos.
Irlanda	Privatización de Telecom Eireann. Se está discutiendo la posibilidad de llevar a cabo otras privatizaciones.
Italia	Privatización de bancos y compañías de seguros. Cierta subcontratación de servicios de bienestar social a nivel local.
Nueva Zelandia	Privatización de muchas empresas estatales, separación comprador/proveedor en materia de salud transformación de los hospitales en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades (Crown Health Enterprises) y negociación descentralizada, en virtud de la ley de contratos de empleo.
Países Bajos	Privatización de empresas de los sectores bancario, químico y siderúrgico, así como de los servicios públicos (correos, telecomunicaciones, empresas de transporte regional y energía).
Portugal	Privatización de sectores competitivos y servicios públicos (por ejemplo, las telecomunicaciones) y cierta privatización de los servicios de bienestar social (gestión privada de los hospitales).
Reino Unido	Privatización casi completa de las empresas estatales y de los servicios públicos (excepto correos). Amplia subcontratación de los servicios de limpieza, restauración y recogida de basura en el sector público y obligación de las autoridades locales de lograr «el mejor rendimiento».
Suecia	Transformación de empresas estatales en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades y cierta privatización de los servicios de atención a los ancianos a nivel municipal.

Fuente: S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo (Ginebra, OIT, 2000), pág. 10.

Si admitimos que la presión presupuestaria suele ser la causa principal de la privatización, el examen de los principales motivos y objetivos de la privatización en los distintos contextos nos da unas pistas muy claras sobre los posibles resultados de dicha política. Este tipo de planteamiento se ha utilizado para explicar las diversas experiencias de privatización en el Reino Unido, Francia y los Estados Unidos ². En general, se pueden extraer cuatro conclusiones principales:

- La idea corriente de que hay una convergencia política internacional en el sentido de la privatización induce a error, porque deja de lado en qué medida el ritmo, la forma y el alcance de la privatización han variado según los países y los sectores. Los estados nación (y las fuerzas que actúan en su interior) siguen siendo los principales factores que configuran el carácter de la privatización, aun cuando la globalización sigue avanzando a buen ritmo.
- La experiencia práctica de la privatización ha contribuido a superar definitivamente la pretensión de que hay un debilitamiento del Estado y un proceso de despolitización por el que las cuestiones políticas se convierten en decisiones técnicas ³. Ejemplo de ello es el caso de las reformas del sistema de atención sanitaria en Suecia, que se desmarca de las reformas orientadas al mercado de mediados del decenio de 1990, reflejando con ello la reticencia de los políticos municipales y de los profesionales de la salud en relación con las propuestas que pretendían reducir la intervención estatal en el sistema de salud ⁴.
- Una cuestión relacionada con la anterior es que, si bien es cierto que la privatización cambia la función del Estado, no por ello reduce el ámbito de intervención estatal, porque requiere nuevas formas de reglamentación y de responsabilidad para garantizar que los intereses privados respondan a las políticas estatales.
- Se han buscado alternativas a la subcontratación y privatización, porque ahora hay una conciencia más clara de sus inconvenientes.

Los sectores de la *educación* y de los *servicios de salud* son sin duda los más discutidos y controvertidos en relación con la privatización. Por consiguiente, en casi todos los países, estos sectores siguen siendo fundamentalmente del dominio de los servicios públicos, si se tiene en cuenta la participación pública en el total de los gastos que corresponden a estos sectores. Los datos de que se dispone sobre estas participaciones se refieren sobre todo a los países de la OCDE. En los

² H. Feigenbaum, J. Henig y C. Hamnett: *Shrinking the State: The political underpinnings of privatization* (Cambridge University Press, 1999).

³ Un argumento que está teniendo cada vez más peso es que los procesos de privatización han despojado al Estado de muchas de sus competencias y que (junto con la nueva gestión pública) han contribuido a un proceso de despolitización por el que las decisiones políticas pasan a ser de naturaleza exclusivamente técnica, trasladándose de manos de los políticos a las de los gestores, con lo que se aminora la obligación de rendir cuentas y los políticos pueden eludir responsabilidades en relación con las reducciones presupuestarias.

⁴ M. Harrison y J. Calltorp: «The reorientation of market-oriented reforms in Swedish health care», en *Health Policy*, vol. 50, núm. 3, enero de 2000, págs. 219-240.

servicios de salud, las excepciones son los Estados Unidos y la República de Corea, en los que más de la mitad de los gastos de salud corresponden al sector privado. En otros países no queda clara la tendencia imperante en los diez años últimos, porque en alguno de ellos aumentó la inversión privada en los servicios de salud, pero en cambio disminuyó en otros.

Cuadro 4.2. Desglose de los gastos de salud pública por porcentajes del total de gastos de salud en los países de la OCDE

País	1987	1997	País	1987	1997
Alemania	77,2	77,6	Islandia	87,3	84,8
Australia	69,2	64,3	Italia	77	69,7
Austria	76,1	72,3	Japón	73,1	79,2
Bélgica	82,7	88,2	Luxemburgo	92,4	91,4
Canadá	75,3	70,3	México	55,6	59,6
República Checa	91,1	91,7	Noruega	85,7	82,7
República de Corea	35,7	45	Nueva Zelanda	86,4	77,6
Dinamarca	85,9	83,8	Países Bajos	74,1	72,9
España	78,9	75,7	Polonia	(a)	59,5
Estados Unidos	41,4	46,8	Portugal	52,2	59,5
Finlandia	80	77	Reino Unido	84,7	84,1
Francia	76,5	74	Suecia	89,9	83,7
Grecia	60,8	58,2	Suiza	65,9	73,8
Hungría	(a)	69,3	Turquía	39,9	72,5
Irlanda	73	77,8			

(a): No se dispone de datos relativos al año de comparación.

Fuente: Calculado en base a: *Datos de Salud de la OCDE, 1999* (París, 1999).

Respecto al sector de la educación, está empezando a formarse un consenso (tanto a nivel internacional como en los sistemas nacionales) en el sentido de que los recursos públicos no son suficientes para financiar totalmente la educación de todos los alumnos y a todos los niveles. En los últimos años se han hecho declaraciones políticas importantes y se han llevado a cabo encuestas a nivel internacional que han insistido en la necesidad de diversificar la financiación de la educación, poniendo en juego el concepto genérico de «asociación», que supone una combinación de fuentes de financiación públicas y privadas en que intervienen las administraciones públicas a todos los niveles, pero también personas individuales y empleadores, para garantizar el acceso de todos y la mejora de la calidad⁵. Entre las principales consideraciones en materia de política cabe citar el grado y forma de financiación del sector privado, así como la liberalización que

⁵ Véase por ejemplo, J. Delors: *Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-First Century* (París, Publicaciones de la UNESCO, 1996); *Dakar Framework for Action*, op. cit. 2000; OIT: *Nota sobre las labores*, 2000, op. cit.; OCDE: *Investing in Education: Analysis of the 1999 World Education Indicators* (París, 2000), págs. 11-12 y 131.

debería permitirse. Hay múltiples formas a partir de las cuales se podría impartir la educación (o en todo caso apoyarla como servicio privado), entre las que cabe citar las siguientes:

- a partir de proveedores privados de todo el servicio de educación, con o sin ánimo de lucro, laicos o religiosos, financiados y/o administrados por empresas privadas;
- a partir de proveedores privados de material o servicios docentes, como el material que se suministra a los establecimientos docentes (edificios y otros bienes de capital, como equipos o programas informáticos) y servicios operacionales, como alimentación, mantenimiento, transporte y personal administrativo de apoyo, comprendida la «subcontratación externa» de servicios que antes habían sido públicos, así como de los servicios de profesores u otros educadores;
- a partir de transferencias de fondos estatales o públicos a instituciones privadas, en forma de subvenciones para gastos ordinarios (de personal y operacionales) o de capital (edificios, equipo, etc.);
- a partir de transferencias a los individuos para la compra de servicios educativos, como bonos o cuentas individuales de estudios para apoyar la formación continua;
- a partir de contribuciones individuales, familiares o de los empleadores a la educación en forma de derechos de usuario.

Entre los argumentos en favor de todos o de algunos de los servicios mencionados se cuentan muchos de los que se suelen presentar en el caso de la descentralización: un aumento de la eficacia y de la calidad; una educación más pertinente (especialmente en relación con el mundo del trabajo); más variedad y posibilidades de elección (especialmente entre las instituciones religiosas, pero también en forma de enseñanza a domicilio, de formación en el lugar de trabajo y de educación abierta y a distancia); mayor responsabilidad; y, en general, una reducción de la carga fiscal impuesta por la administración central en lugar de los ingresos locales o escolares generados por fuentes privadas.

Por supuesto, hay también múltiples argumentos en contra de los servicios antes enumerados: aumento de las desigualdades de acceso y calidad, a causa de la diferencia de los recursos individuales o familiares que se necesitan para pagar la educación privada; la posibilidad que el sector privado tiene de seleccionar a sus alumnos, agravando con ello los problemas de acceso y calidad, entre los que cabe señalar también los problemas de discriminación en las sociedades multirraciales; la reducción de los recursos públicos y de apoyo a la educación pública si amplios sectores de la población (especialmente las familias mejor educadas) optan por los centros privados; el hecho mismo de que no siempre sea necesario rendir cuentas en relación con la utilización de los fondos públicos y/o el incumplimiento de las normas en contextos menos reglamentados; y los reparos que se ponen a que se utilicen fondos públicos procedentes de una base impositiva común para la educación privada (especialmente cuando es de tipo religioso) en sociedades que mantienen una separación entre los ámbitos religioso y laico.

Como es perfectamente coherente con el cambio de mentalidad que se ha producido al salir de una época en que el sector público mantenía un cuasimonopolio y (en ciertos países) un monopolio total de la educación, casi todos los estudios indican que está aumentando la educación financiada con recursos privados. La UNESCO estima que el sector privado (en el que se incluyen estudiantes, padres, empleadores, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas) representa ahora un 35 por ciento de la financiación de la educación, frente al 63 por ciento correspondiente a los gobiernos y al 2 por ciento que suministran los programas de ayuda exterior ⁶.

Las tendencias globales pueden hacer olvidar las importantes diferencias que existen entre las regiones, dentro de las regiones y por niveles de educación. En los 22 países de la OCDE que proporcionan estos datos, el sector privado representa el 20 por ciento de los gastos totales, que ascienden al 1,2 por ciento del PIB. En los países de la OCDE, una media del 15 por ciento de los gastos de educación a todos los niveles procede de fuentes privadas, una vez contabilizadas las transferencias del sector público al privado y viceversa, comprendidos los derechos de matrícula que se pagan a los centros y las subvenciones públicas que reciben las familias. Pero, entre estos países los tantos por ciento oscilan entre el 40 por ciento de la República de Corea y el 5 por ciento o menos en Dinamarca, Italia y Suecia. Además, en casi todos los países de la OCDE, una proporción aún mayor de la educación superior se financia con recursos privados, hasta el punto de que alcanza o supera el 50 por ciento en algunos países (República de Corea: 78 por ciento; Japón: 55 por ciento; Estados Unidos: 49 por ciento) mientras que las instituciones de educación no universitaria, que suelen estar bajo la responsabilidad del gobierno municipal, se financian básicamente con fondos públicos. Además, las fuentes de financiación difieren también según los países: en la República de Corea y los Estados Unidos la principal fuente es el presupuesto familiar, pero en Alemania este lugar corresponde a las empresas que apoyan el sistema dual de aprendizaje en el ciclo superior de la educación secundaria ⁷.

¿Está aumentando en estos países la financiación de la educación por parte del sector privado? La respuesta es al parecer afirmativa, pero no conviene olvidar que hay diversas tendencias. Si dejamos aparte la enseñanza superior, y nos centramos en la educación primaria y secundaria de los siete países de los que se dispone de datos para el período 1990-1996, comprobamos que:

- en cuatro países (Australia, Canadá, España y Países Bajos) aumentaron los gastos públicos y privados, pero la financiación privada aumentó más rápidamente que la pública;
- en dos países (Francia e Irlanda) aumentó más la financiación pública que la privada, y en Irlanda disminuyó incluso la financiación privada;

⁶ Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS): *Facts and Figures 2000* (París, 2000).

⁷ OCDE: *Education at a Glance, op. cit.*, págs. 46-47, 61-62 y 67.

-
- en un país (Hungría) disminuyeron tanto las inversiones públicas como las privadas, pero las aportaciones públicas disminuyeron de forma mucho más espectacular que las procedentes de fuentes privadas ⁸.

En el sector del transporte en Europa, aunque las experiencias difieren de un Estado miembro a otro, existe una larga tradición de financiación pública de infraestructuras de transporte y servicios conexos. Pero en los últimos tiempos se ha venido observando la tendencia a una participación más amplia del sector privado, lo que refleja el deseo de lograr una mayor disciplina de mercado (a veces a través de la privatización) y de reducir la presión en los presupuestos públicos. Además, la combinación de la gestión y de los recursos financieros públicos y privados aumenta en muchos casos la viabilidad de los proyectos. Ello no obstante, hay que señalar que la mayor o menor participación del sector privado suele ser determinada por la perspectiva de unos ingresos adecuados, dentro de un grado de incertidumbre aceptable, de modo que conviene ponderar cuidadosamente la atribución de riesgos entre el sector privado y el público ⁹.

Pese a la opinión muy difundida de que los servicios públicos requieren infraestructuras y prestaciones de gran envergadura, que tradicionalmente suelen correr a cargo del Estado (con escasa o nula participación del sector privado), en la práctica se pueden citar muchos casos que dan testimonio de la función histórica que han protagonizado las empresas privadas en el sector de los servicios públicos ¹⁰.

Recuadro 4.1

Historia de la función de las empresas privadas en los servicios públicos

La historia de la participación del sector privado en los servicios públicos de agua y alcantarillado de Europa Occidental es larga y desigual. Entre los primeros ejemplos se encuentra la *New River Water Company* en la Inglaterra de 1613 (reprivatizada en 1989 con el nombre de *Thames Water* y cuyo titular actual es la *RWE* de Alemania) o la *Compagnie Générale des Eaux* (ahora *Vivendi*) en la Francia de 1853. En 1818, la ciudad de Bruselas atribuyó una concesión a una compañía privada, para que instalara el primer sistema de alumbrado público a gas en la Europa continental. En Bangladesh, bajo los auspicios de los *nawabs* de Dhaka, el 7 de diciembre de 1901 se puso en marcha en esta ciudad un pequeño generador Diesel de propiedad privada. Las operaciones comerciales empezaron en 1939, cuando una empresa privada (*DEVCO*) instaló una pequeña central eléctrica para suministrar energía de corriente continua. En muchos países, como Argentina, Brasil, Filipinas, Indonesia, Tailandia y Venezuela, las compañías eléctricas establecidas en el siglo XIX eran inicialmente de propiedad privada. Pero con el tiempo se produjo una nacionalización (y/o municipalización) generalizada de las empresas privadas de servicios públicos a causa del rápido crecimiento de los países de independencia reciente, por razones de salud pública y al objeto de responder a las expectativas de unos servicios que llegasen a todos, que fuesen eficientes y que tuviesen unos precios razonables.

Fuente: OIT: *Gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas y electricidad)*, Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos, Ginebra, 1999, pág. 1.

⁸ *Ibíd.*, págs. 64-65.

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación de la Comisión: Cohesión y Transporte*, Bruselas, 14 de enero de 1999, pág. 12.

¹⁰ P. Guislain: *The privatization challenge* (Banco Mundial, Washington, D.C., 1997), págs. 203 y siguientes.

Ello no obstante, la propiedad y el funcionamiento de los servicios públicos han sido tradicionalmente considerados como temas de importancia estratégica para los gobiernos, de modo que su privatización ha tenido lugar relativamente tarde, lo cual no ha sido obstáculo para que se aplicaran medidas previas de reestructuración, entre ellas la descentralización de las operaciones desde el nivel central al nivel regional o local. Pero en los últimos años se ha estado reconsiderando todo el tema de la prestación de servicios públicos. Esta tendencia es resultado de un creciente consenso sobre la necesidad de replantearse la prestación de servicios partiendo de la idea de una asociación entre los sectores público y privado.

Actualmente, las autoridades locales de muchos países han dejado de participar directamente en la producción de energía y en la gestión de los desechos, pero siguen interviniendo directamente en la distribución de la electricidad y del gas, y muy especialmente en el abastecimiento de agua. Sin embargo, en algunos países también han empezado a retirarse de estas actividades. Uno de los resultados del proceso de reestructuración es la creación de empresas transnacionales de multiservicios, que ahora ofrecen toda una gama de productos y servicios públicos (electricidad, gas natural, alcantarillado y gestión de los desechos) ¹¹.

En los últimos años se ha producido una reestructuración en el desarrollo y la gestión de la infraestructura urbana, que ha pasado de una situación de predominio del sector público a poner el acento en el sector privado. En la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul en junio de 1996, los Estados miembros llegaron a la conclusión de que se debería facilitar la participación del sector privado en el desarrollo y la gestión de los servicios urbanos de infraestructura, a través de varios mecanismos ¹². Una tendencia que se está observando en algunos países en desarrollo es el establecimiento de programas nacionales para la prestación de servicios basados en la subcontratación de organizaciones de la sociedad civil. El Banco Mundial, por ejemplo, fomenta este planteamiento en el caso del suministro de agua en las zonas rurales de algunos países ¹³.

4.2. Propiedad y competitividad

Como el mercado competitivo y la innovación tecnológica se han venido considerando como los principales motores del cambio en las relaciones de empleo, cabe esperar que los cambios más importantes en las prácticas laborales se produzcan en los sectores que han estado más expuestos a las presiones

¹¹ O. McQuade, D. Wagman y E.R. Blume: «The new energy majors», en *Electric Perspectives* (Washington, D.C.), vol. 25, núm. 1, enero-febrero de 2000.

¹² V.I. Ogu: «Private sector participation and municipal waste management in Benin City, Nigeria» en *Environment and Urbanization* (Londres), vol. 12, núm. 2, octubre de 2000, pág. 104.

¹³ A. Clayton, P. Oakley y J. Taylor: *Civil Society Organizations and Service Provision* (Ginebra, UNRISD, octubre de 2000), pág. 13.

competitivas. Dentro de los servicios públicos la amenaza de la competencia puede repercutir en las prácticas de gestión laboral, aun cuando no haya un cambio de propiedad, como se infiere de la experiencia de las licitaciones competitivas. Por lo tanto, conviene establecer una distinción muy clara entre las cuestiones de *propiedad* y *competitividad*. A menudo se da por supuesto que la propiedad privada equivale a una mayor competitividad, pero esto puede inducir a error porque la privatización puede tener como consecuencia que un monopolio público se convierta en un monopolio privado, con escasas consecuencias para las prácticas de empleo. No hay que pensar que porque se insista en la competitividad la propiedad deja de tener importancia. Hay una opinión generalizada sobre la peculiaridad de la gestión de los servicios públicos, en relación con sus objetivos, el contexto en el que se desarrolla dicha gestión, las formas de responsabilidad y las restricciones de rendimiento a que se ve sometida ¹⁴. Estas características del marco institucional se suelen asociar con unos valores de trabajo muy concretos, a los que se suele llamar «espíritu de servicio público». En una encuesta efectuada en el Reino Unido, el 75 por ciento de los funcionarios de la administración local que participaron en la encuesta consideraban que en el Reino Unido existía este espíritu de servicio público. Entre los valores que se le atribuyen, cabe señalar: la aceptación de la responsabilidad a través del proceso político, la motivación interna del personal, la lealtad a una profesión o servicio y el respeto de las normas de integridad e imparcialidad ¹⁵. Una preocupación que se ha puesto ampliamente de manifiesto es que estos valores se ven comprometidos por los cambios que está experimentando la estructura de la propiedad, sobre todo si las organizaciones están presididas por ejecutivos del sector privado especialmente contratados para gestionar los servicios públicos con unos criterios más comerciales. No es una mera coincidencia que en países que han acogido con entusiasmo las reformas de mercado (como el Reino Unido y Nueva Zelanda) hayan avanzado más los intentos de formalizar los valores del servicio público y las normas de comportamiento ético, como una forma de evitar que las presiones de la privatización destruyan esta tradición de valores de trabajo ¹⁶.

En este contexto, también cabe destacar que se espera que la administración local genere un entorno favorable al desarrollo de la empresa privada en la economía local. Según el Banco Mundial, «un desarrollo urbano eficaz requiere un entorno que sea favorable al desenvolvimiento de las ciudades y que se refleje armónicamente en su estructura interna, de modo que permita a las empresas y a los individuos ser productivos, lo que significa — en este mundo de liberalización y de mercados integrados — ser *competitivos* ... Condición básica para la competitividad de las ciudades es que tengan un mercado eficiente de terrenos, de

¹⁴ S. Ranson y J. Stewart: *Management for the public domain: Enabling the learning society* (Londres, Macmillan, 1994).

¹⁵ L. Pratchett y M. Wingfield: «The demise of the public service», en L. Pratchett y D. Wilson (directores de la publicación): *Local democracy and local government* (Londres, Macmillan, 1996).

¹⁶ K. Kernaghan: «The post-bureaucratic organization and public service values», en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, núm. 1, págs. 91-104.

trabajo, de crédito e inversiones (especialmente en materia de transporte, comunicaciones y vivienda)»¹⁷.

En el transporte urbano se pueden distinguir dos modelos básicos de competitividad en los servicios de transporte público:

- a) *desreglamentación y competencia: separación entre los proveedores del servicio y los responsables del mismo*: el Reino Unido es el único país de Europa que ha introducido la competencia en los servicios de autobuses. Varias empresas de autobuses compiten entre sí por las mismas rutas. Hay mercado libre para el transporte en autobús y todas las empresas son de propiedad privada. Este planteamiento no facilita demasiado la integración de los sistemas de transporte público, porque incluso los horarios cambian con frecuencia. De hecho, el sistema tiene una gran aceptación entre las empresas, pero no despierta el entusiasmo de los pasajeros. Fuera de Europa, esta desreglamentación total se ha introducido también en Nueva Zelanda;
- b) *licitación competitiva en el transporte*: una alternativa al modelo anterior es el concepto de licitación competitiva. La dirección de transporte público establece los objetivos y llama a licitación a diferentes empresas, para que pujen por las mismas rutas. A la empresa ganadora se le ofrece un contrato y — en ciertos países — se le otorga una concesión. El sistema de licitación puede aplicarse a todos los medios de transporte público. En algunos países (como Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega y Suecia) se ha introducido una licitación competitiva para el transporte local y regional en autobús.

En España, la estructura del transporte público urbano de las grandes ciudades se basa más en la empresa pública que en la privada. Entre las seis ciudades de mayor importancia, sólo Zaragoza ha privatizado el transporte urbano. Pero es posible que España se vea también obligada a privatizar el transporte urbano (como ocurre en muchas ciudades del resto de Europa) si el sector del transporte financiado con fondos públicos sigue arrojando déficit. Parece que estas pérdidas son el precio que hay que pagar por unas políticas tarifarias algo confusas. Se considera que la ausencia de una gestión eficiente es uno de los primeros problemas que habría que resolver, puesto que se parte de la necesidad de reducir los gastos públicos sin rebajar sensiblemente la calidad de los servicios prestados por el sistema de transporte público¹⁸.

En el Reino Unido los servicios urbanos y regionales de autobuses fueron sometidos a un proceso de desreglamentación a partir de 1986, excepto en Londres y en Irlanda del Norte. Actualmente, este sector está controlado por cuatro o cinco grandes empresas privadas, aunque las empresas privadas más pequeñas y las empresas municipales siguen teniendo una función importante. Continúa la concentración de la propiedad, y el número de empresas cuya titularidad pertenece a los trabajadores ha bajado hasta un 1 por ciento de la cuota de mercado. Se han podido reducir los costos de los servicios urbanos de autobuses (subvencionados

¹⁷ Banco Mundial: *Cities in Transition* (Washington, D.C., 2000), pág. 48.

¹⁸ T. Burgaleta Hernando: «Spain», en *Public Transport International*, 6/98.

por las autoridades locales) entre un 25 y 30 por ciento. Salvo raras excepciones, los servicios liberalizados muestran una reducción en el costo por vehículo/kilómetro debido a las reducciones que se han introducido en: i) el tamaño de los vehículos; ii) la remuneración y el número de empleados, sobre todo en mantenimiento y administración, y iii) el precio del carburante. Además, se ha producido: i) un aumento del número de autobuses por kilómetro; ii) un aumento importante de las tarifas reales de más del 25 por ciento, y iii) una importante disminución del número de pasajeros, que aún sigue a la baja y que es del orden de cerca de un 35 por ciento en los principales centros urbanos y de un 20 por ciento en otras zonas fuera de Londres ¹⁹.

En Australia, el estado federado de Victoria privatizó en 1999 sus sistemas de ferrocarriles y tranvías. El servicio quedó fragmentado en cinco empresas distintas. La venta se adjudicó a los licitantes cuyas ofertas combinaban mejor la reducción de las subvenciones, la inversión de capital y el cumplimiento de los horarios y otras atenciones a los clientes. El principal objetivo de la privatización era conseguir una mayor eficiencia, aunque en otros casos el Gobierno suele recurrir a la privatización como un medio para sanear el presupuesto. Ello pone de manifiesto que, aunque los electores no suelen ser partidarios de la privatización, una vez que ésta se pone en marcha el resultado es casi siempre satisfactorio, y en Australia no hay demasiadas voces que se expresen en favor de una renacionalización ²⁰.

El acontecimiento más importante en las industrias de servicios públicos Europa ha sido la liberalización de los mercados de energía y la reestructuración de las industrias correspondientes. En 1996, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaban la directiva 96/92/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que contempla una apertura progresiva de los mercados de la electricidad a la competencia. La directiva entró en vigor en febrero de 1999. En 1998 se adoptó una directiva similar, la 98/30/CE, que contempla una apertura progresiva del mercado europeo del gas natural, y que entró en vigor el 1.º de agosto de 2000. Por tanto, la política de la Unión Europea ha sido uno de los factores que ha desencadenado cambios en la política nacional, con una oleada de privatizaciones y reestructuraciones y la instauración de una competencia más abierta. Ello no obstante, la liberalización de los mercados ha empezado ya a reducir el número de competidores.

La estructura de la industria de la electricidad varía considerablemente entre los Estados miembros de la Unión Europea. En algunos países, la industria está dominada por una única compañía de electricidad, a menudo de titularidad estatal y verticalmente integrada (Francia), en la que se espera que se produzcan cambios de propiedad en los próximos cinco años. Otros países se están descentralizando mucho más, separando la generación y la distribución (Reino Unido y Países Bajos) y en otros hay una combinación de pequeñas empresas municipales de

¹⁹ J. Fawcner: «Bus deregulation in Britain: Profit or loss», en *Public Transport International*, 1995/b, págs. 18-23.

²⁰ A. Moran: «Privatisation in Australia – The big picture», en *Privatisation International* (Londres), julio de 2000, págs. 29-31.

distribución con empresas de volumen mucho mayor e integradas verticalmente (Alemania).

En la mayoría de países, la reestructuración ha dado lugar a una disminución del número de empresas que operan en el sector de la electricidad, en parte a consecuencia de fusiones, adquisiciones y concentraciones. Si bien la transmisión de energía eléctrica sigue estando bajo el control del Estado o en manos de una o varias empresas, la generación y sobre todo la distribución de la electricidad han experimentado una mayor fluctuación en el número de proveedores. Esta evolución hace cada vez más difícil que las empresas municipales de menor volumen puedan competir por su cuenta en un mercado en continuo cambio. O bien han pasado a ser objeto de adquisiciones o han procurado establecer alianzas con proveedores más importantes para poder sobrevivir.

En los últimos 30 años, el sector privado ha incrementado paulatinamente su participación en el abastecimiento de agua y servicios de alcantarillado, primero en Francia y España, y luego con la privatización de las compañías de agua y alcantarillado (WASC) de Inglaterra y Gales. En 1991 empezó toda una serie de emisiones y ventas municipales en Bélgica (y más tarde en varias ciudades de Italia) que culminaron con la venta, en 1999, del 49 por ciento de Berlin Water a un consorcio dirigido por *RWE* (Alemania) y *Vivendi* (Francia). En Europa, el sector privado que está a cargo de los servicios de agua y alcantarillado ha ido en aumento desde 1989, pasando de un 15 a un 35 por ciento. El principal factor impulsor ha sido la necesidad de cumplir con varias directivas medioambientales de la Unión Europea ²¹.

En Alemania, el mercado del agua está muy fragmentado, con más de 7.000 proveedores. Casi todos ellos son ayuntamientos, que están en los comienzos de un proceso de privatización gradual. Sin embargo, muchas autoridades locales se oponen enérgicamente a la liberalización del suministro de agua, y ha habido casos en que se ha tenido que dar marcha atrás a la privatización. La situación es muy diferente en Francia (donde tres compañías dominan el mercado del agua) y en los Países Bajos, con unas 20 empresas ²².

En el Reino Unido, las compañías de agua fueron privatizadas a principios del decenio de 1990. A partir de ese momento, algunas han sido adquiridas por empresas extranjeras, como *Suez Lyonnaise des Eaux* (Francia), *WPD* y *Azurix* (Estados Unidos) y *RWE* (Alemania), o a través de adquisiciones o fusiones con compañías de electricidad para crear empresas de multiservicios (como *United Utilities* y *Scottish Power*) ²³.

²¹ D. Owen: «Cleaning up Western Europe's water and sewerage», en *Privatisation International*, junio de 2000, págs. 34-35.

²² U. Harnischfeger: «Expensive purchase would narrow gap», en *Financial Times* (Londres), 21 de septiembre de 2000.

²³ A. Taylor: «Floating on a rising tide of water investment», *ibíd.*

En Suiza, el objetivo de las reformas en la industria del agua es la reestructuración de los distribuidores municipales de agua actualmente existentes (unos 3.000) al objeto de agruparlos por regiones ²⁴.

En los países en transición de Europa Oriental y Central, el acceso al sistema de agua por cañería suele ser bueno en las ciudades más importantes, pero el sistema de recogida de aguas residuales tiene una cobertura bastante limitada. Varias ciudades importantes de Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia y Rumania han privatizado sus sistemas de abastecimiento de agua o han establecido empresas semiprivadas que funcionan a base de concesiones. Sin embargo, se puede observar una tendencia más intensa hacia la descentralización, que se integra en una reforma política más amplia y que transfiere a los ayuntamientos las competencias que antes tenían los organismos regionales del Estado. Habrá que abordar además muchas cuestiones relativas al medio ambiente y a la contaminación para ajustarse a los criterios de adhesión establecidos por la Unión Europea ²⁵.

Como parte del proceso de reforma y liberalización económica, el Gobierno de Polonia ha estado trabajando para transformar el sector eléctrico, y a principios del decenio de 1990 emprendió un programa de reestructuración y privatización del mismo. Las empresas de distribución regionales y municipales procuran también contar con la participación del sector privado ²⁶. En casi todos los países de la región se produce una evolución similar.

En muchos países de Asia, después de la independencia, el gobierno central se hizo cargo de la generación, transmisión y distribución de la electricidad al objeto de fomentar el desarrollo nacional y alcanzar una cobertura universal. En este proceso, las compañías municipales o privadas ya existentes fueron absorbidas por los entes públicos nacionales de energía eléctrica, aunque en ciertos países (como Bangladesh, Filipinas, Indonesia, Pakistán y Tailandia) siguen existiendo una o varias empresas municipales, casi todas ellas en el ámbito de la distribución. Desde principios del decenio de 1990, algunos productores independientes de energía eléctrica han entrado en el mercado de cierto número de países (Bangladesh, República de Corea, Fiji, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Tailandia y Taiwán (China)). En toda la región de Asia y el Pacífico se están discutiendo las reformas del sector eléctrico que comprenden la separación de la generación, transmisión y distribución, así como una mayor participación del sector privado.

La utilización del gas en la región es desigual. Aunque Australia, Nueva Zelanda, Pakistán y Japón han desarrollado una infraestructura de gas (con importante participación pública en los tres primeros países), en otros países la

²⁴ K. Habbes: «Pour les oeuvres d'entraide, l'eau est un droit de l'homme, non une marchandise», en *Le Temps* (Ginebra), 8 de septiembre de 2000.

²⁵ P. McCurry: «Projects move forward in central Europe», en *Privatisation International*, agosto de 2000, pág. 36.

²⁶ O. Grygier y K. Rozenfeld: «Polish energy privatisation» en: *Privatisation International*, noviembre de 2000, págs. 24-26.

utilización del gas como fuente de energía es bastante limitada, y por consiguiente hay poca privatización activa.

El abastecimiento de agua, la gestión de los desechos y el sistema de alcantarillado de la región corren sobre todo a cargo de las autoridades municipales o de los órganos estatales. En la India se ha puesto en marcha la privatización del Departamento de Protección de Recursos Naturales (Dirección General de Control de Aguas) en ciudades como Hyderabad, Chennai, Rajkot, Amravati y Nashik. Por ejemplo, en Hyderabad, en 1994, el 10 por ciento de las actividades se pusieron en manos de subcontratistas privados. Seis años más tarde, estos subcontratistas están llevando a cabo el 55 por ciento de las labores. Como la corporación municipal de Hyderabad ha procedido a una congelación de empleos, los subcontratistas privados se ocuparán de toda la ciudad durante cierto tiempo y a medida que se vayan jubilando los trabajadores municipales, sus puestos serán ocupados por trabajadores en régimen de subcontratación ²⁷.

En Africa, muchos gobiernos se han dado cuenta de que las empresas estatales de servicios públicos han quedado muy afectadas por la deuda y ya no prestan los servicios que espera la población, de modo que han recurrido a empresas privadas para que brinden estos servicios. Las reformas del sector de la energía están actualmente en curso en una docena de países: República Centroafricana, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Gabón, Lesotho, Malí, Marruecos, Senegal, Sudáfrica y Togo. En la mayor parte de los casos, se ha procedido a la separación entre la propiedad y la gestión, y la participación del sector privado se basa en contratos-plan (por resultados de la prestación), contratos de arrendamiento, concesiones, etc. Otros países están preparando reformas similares: Botswana, Cabo Verde, Camerún, Etiopía, Nigeria, Sierra Leona, República Unida de Tanzania, Uganda y Zimbabwe.

La industria del gas en los países africanos es prácticamente inexistente; cuando existe, es de titularidad pública, y su forma de explotación casi no ha cambiado en el último decenio. La administración pública local suele estar al cargo del abastecimiento de agua, del alcantarillado y de la gestión de los desechos sólidos.

Se estima que en las comunidades más pobres (muchas de ellas en Africa Subsahariana) entre un 80 y un 90 por ciento de los desechos que se generan no se recogen para su eliminación en condiciones de seguridad. Incluso en los países en los que las autoridades urbanas proporcionan servicios de recogida de desechos, éstos suelen estar concentrados espacialmente, dejando determinados distritos sin servicio ²⁸.

En los distintos sectores de los servicios públicos de América Latina las estructuras y tendencias son muy variadas. Se ha producido una reestructuración generalizada, en la que cabe destacar la privatización del sector eléctrico. La

²⁷ K. Wallia: «Debate over privatisation of civic services», en *Times of India* (Nueva Delhi), 3 de abril de 2000.

²⁸ I. Ogu, *op. cit.*, pág. 103.

privatización y la liberalización de los mercados de energía eléctrica en esa región sigue atrayendo un marcado interés por parte de las empresas de servicios públicos estadounidenses y europeas, pese a las dificultades económicas. Como en otras regiones, las autoridades municipales están al cargo del abastecimiento de agua, del alcantarillado y de la gestión de los desechos sólidos; en varios países son también responsables de la distribución de energía eléctrica.

En los Estados Unidos, la industria del agua está muy reglamentada, y fragmentada en más de 55.000 empresas de agua, de las que sólo unas 300 abastecen a poblaciones que pasan de 100.000 habitantes. Actualmente, los municipios procuran obtener ayuda privada, ya que el Organismo de Protección del Medio Ambiente (EPA) les impone una normativa de la calidad del agua que los municipios no pueden cumplir sin ayuda financiera y competencias técnicas exteriores.

En los Estados Unidos, la propiedad de las instalaciones para la gestión de desechos sólidos ha pasado por una evolución radical en los últimos veinte años. El porcentaje de instalaciones para la gestión de desechos pertenecientes al sector público disminuyó, pasando de un 83 por ciento en 1984 a un 73 por ciento en 1997 y a un 64 por ciento en 1998. En las ciudades de más de 100.000 habitantes, las empresas privadas poseen el 38 por ciento de los vertederos y explotan un 10 por ciento más para clientes estatales. Los ayuntamientos poseen y explotan el 52 por ciento restante. Un estudio reciente ha puesto de manifiesto que un 27 por ciento de los municipios con una población superior a los 100.000 habitantes están considerando la posibilidad de privatizar la eliminación de los desechos sólidos. Entre 1968 y 1996, el número de vertederos de los Estados Unidos pasó de 8.000 a poco más de 3.000, porque se cerraron las instalaciones que no podían alcanzar el nivel económico requerido. Tras diez años de redimensionamiento de las empresas del sector, y en medio de una oleada de fusiones, las cifras de 1998 mostraban que el sector de los desechos sólidos daba empleo a unas 250.000 personas ²⁹.

El Canadá registra uno de los porcentajes más elevados de servicios públicos de titularidad estatal de todo el mundo industrializado. Cerca de un 90 por ciento del sector eléctrico del país pertenece al Estado: son las llamadas «empresas de la Corona», de ámbito nacional y provincial. Ello no obstante, varias provincias (Québec, Ontario y Alberta) han empezado a liberalizar el mercado de la electricidad y a reestructurar las compañías eléctricas con vistas a fomentar la participación del sector privado. Las autoridades locales se encargan de la industria del agua y, en los últimos años, algunas de ellas han cedido el control de sus sistemas de abastecimiento de agua a subcontratistas privados, a menudo extranjeros. El mercado del gas natural del Canadá ha experimentado una importante desreglamentación en los últimos diez años, tras el acuerdo sobre los precios y mercados del gas natural que se firmó en 1985 entre el Gobierno nacional y tres provincias productoras de gas.

²⁹ A. Moore: «Privatising landfills in the United States», en *Privatisation International*, mayo de 2000, págs. 44-46.

4.3. Subcontratación exterior

Dentro del sector de los servicios públicos, el componente más importante de la privatización ha sido la subcontratación exterior de servicios. Aunque se ha asociado casi siempre con determinados países (sobre todo el Reino Unido, Nueva Zelandia y los Estados Unidos), este proceso no ha tenido prácticamente excepciones en ningún país. Pese a las críticas a la privatización que han formulado varios interesados, como por ejemplo los usuarios de los servicios, los sindicatos, los empleadores y los organismos internacionales, la subcontratación exterior está siendo muy seriamente considerada en países que hasta la fecha habían vacilado en aceptar la privatización (como Dinamarca y Suecia). Sin embargo, la opinión pública parece que sigue siendo reacia a apoyar esta evolución ³⁰.

Aunque la subcontratación exterior tiene un ámbito geográfico muy amplio, su volumen, considerado como porcentaje de los presupuestos del sector público ha sido hasta ahora relativamente escaso. Sin embargo, es muy significativo que se haya ampliado la gama (relativamente reducida) de los servicios que se prestan: restauración, limpieza, recogida de basura y mantenimiento de las calles. Más recientemente se ha considerado también la privatización de otros servicios, como la gestión de la información, pero los gobiernos se muestran mucho más reticentes a subcontratar unos servicios que se consideran como parte integrante del estado de bienestar.

Un estudio sobre la subcontratación exterior de los servicios municipales en los Estados Unidos informa de que en 1987-1988 sólo el 1,2 por ciento del presupuesto del condado de Los Angeles (que tiene un Consejo de Supervisores totalmente favorable a la privatización) correspondía a la subcontratación, cifra que aumentó hasta un 2 por ciento en 1998-1999 ³¹. Pero estas cifras pueden inducir a error, porque la incidencia de la licitación competitiva no queda reducida por los niveles relativamente bajos de prestación de servicios del sector privado. En el Reino Unido, durante el período de la administración conservadora (entre 1979 y 1997) ³², era preceptivo que los hospitales subcontrataran por licitación competitiva los servicios de restauración, limpieza y lavandería. En las administraciones locales, a partir de 1980 una proporción determinada de las obras de mantenimiento y construcción de carreteras tenía que pasar por licitación competitiva, y la legislación de 1988 requería que las autoridades convocaran a licitación prácticamente todos sus servicios auxiliares. Este procedimiento se amplió aún más en 1992 puesto que, a partir de esta fecha, los servicios profesionales (incluso los financieros, jurídicos y de personal) tienen que someterse a licitación.

³⁰ S. Bach, *op. cit.*, pág. 18.

³¹ W. Hirsch y E. Osborne: «Privatization of government services: Pressure group resistance and service transparency», en *Journal of Labor Research* (Fairfax, Virginia) vol. XXI, núm. 2, primavera de 2000, pág. 315.

³² Desde su elección en 1997, el Gobierno laborista ha sustituido la obligación jurídica de convocar a licitación determinados servicios concretos y ha propuesto que todos los servicios municipales estén sujetos a una revisión periódica para garantizar «el mejor rendimiento»: es decir que conviene establecer y supervisar objetivos de eficacia en función de la comparación entre los servicios de titularidad pública y privada.

En el transporte urbano, un estudio realizado por el Comité Internacional de Ferrocarriles Metropolitanos sobre las tendencias en materia de políticas respecto del mantenimiento de las instalaciones en 22 sistemas de metro en Europa, América Latina y Asia reveló una clara tendencia a un recurso más intenso y sistemático a los subcontratistas en relación con el mantenimiento de instalaciones fijas³³. Los principales criterios de selección para elegir entre el mantenimiento interno y la subcontratación exterior fueron generalmente técnicos, de calidad y de eficacia. El estudio llega a la conclusión de que antes de subcontratar las actividades de mantenimiento, casi todas las empresas negocian con los sindicatos. Excepcionalmente, alguna empresa se limitó a notificar sus decisiones a los sindicatos o a negociar directamente con los trabajadores. En muchos casos, los problemas que se planteaban eran de índole interna o social, y tenían que ver con los miembros del personal que habían sido apartados de sus puestos de trabajo. En general, fueron trasladados a otros departamentos y tuvieron que desempeñar unas funciones diferentes tras un período de formación. En otros casos, la jubilación anticipada era la única opción aconsejable, pero se hizo necesario examinar con detalle este tipo de programas para evitar que se produjera un abandono masivo de trabajadores de la empresa, con el riesgo concomitante de una «fuga de cerebros» en los puestos clave que requerían unos conocimientos técnicos específicos. Casi todas las empresas pensaban que el mayor riesgo de la subcontratación a largo plazo era la pérdida de competencias técnicas; por lo tanto, las empresas optaron muchas veces por mantener un nivel mínimo de empleados calificados, para inspeccionar los trabajos subcontratados y para garantizar un nivel básico de competencia interna y el control de las actividades de la empresa.

En los servicios públicos, la subcontratación exterior ha constituido un aspecto fundamental del Gobierno de los Estados Unidos desde hace más de un siglo, tanto en los servicios sociales como en los servicios públicos y en la gestión de los desechos, por citar sólo los más corrientes. Contrariamente a la opinión común, el aumento de la subcontratación pública suele ir acompañado de un incremento general del gasto público. Aunque es cierto que han conseguido ahorros a través de determinados acuerdos de subcontratación (casi todos a nivel local), las tendencias generales muestran que un aumento de la participación del sector privado en una actividad pública suele ir asociado a un incremento de los gastos públicos totales del sector de que se trate³⁴.

Un estudio reciente sobre los efectos de la liberalización de los mercados del gas y de la electricidad en la Unión Europea llegó a la conclusión de que un número significativo de empresas (en su esfuerzo por incrementar la flexibilidad y reducir los gastos generales) subcontrataron al exterior servicios y funciones que antes se hacían en la propia empresa. Los acuerdos de subcontratación se referían casi siempre a los servicios de limpieza, mantenimiento, tecnología de la información, lectura de contadores y otros parecidos. Ello no obstante, algunas empresas pensaban que la subcontratación podría conducir a largo plazo a un

³³ Informe sobre este estudio por G. Coletti: «Trends in maintenance policy for fixed installations», en *Public Transport International* (Bruselas), 1/2000, págs. 22-24.

³⁴ A.H. Walsh: «Privatization: Implications for public management», en *IPA Report* (Institute of Public Administration), Nueva York, primavera de 1996.

deterioro de los servicios al cliente, a la insatisfacción de los clientes y a la pérdida de unas competencias muy interesantes, de modo que algunas empresas están volviendo a hacerse cargo de servicios tales como las funciones de la «central de llamadas telefónicas»³⁵.

4.4. Asociaciones y planteamientos alternativos

En los últimos años se ha estado reconsiderando el concepto mismo de privatización. En el Reino Unido, una reciente publicación del Ministerio de Finanzas bajo el título de *Public-private partnerships: The Government's approach* («Asociaciones entre el sector público y el sector privado: planteamientos del Gobierno») busca, entre otras cosas, liberar el tema de la participación del sector privado en los servicios e infraestructura del sector público de los dogmatismos ideológicos del pasado. Afirma que: «el viejo argumento de si la propiedad pública era siempre mejor o de si la privatización era la única respuesta está simplemente desfasado». La atención se centra ahora en promover las asociaciones público-privadas (*public-private partnerships – PPP*) para fomentar las inversiones en infraestructura y prestación de servicios públicos³⁶.

Algunos ejemplos de diversos sectores pueden servir para ilustrar la creatividad de los interesados directos en el desarrollo de asociaciones entre los proveedores públicos y privados de servicios públicos, entre los cuales cabe destacar a los trabajadores y usuarios de dichos servicios. Aunque su participación en la prestación de servicios tal vez sea pequeña, pueden también servir para promover el proceso de privatización a mayor escala cuando se buscan soluciones para que estos procesos sean más sostenibles.

En los servicios de salud, Italia nos ofrece el ejemplo de un enfoque alternativo que trata de combinar los intereses públicos con los privados y con los de los usuarios y proveedores, por medio de las «cooperativas de participación múltiple». En efecto, la ley de cooperativas de 1991 contempla que las cooperativas puedan tener afiliados con intereses muy diversificados, y entre ellos pueden contarse las administraciones locales. A este respecto cabe destacar la tradición italiana, ya que la Constitución del país estipula ya la solidaridad entre las personas y con la comunidad en general. Como esta ley es relativamente reciente, convendría que se procediera con cautela en cualquier evaluación de los efectos prácticos de esta forma de cooperativas³⁷.

Italia ha contado tradicionalmente con un amplio movimiento de cooperativas de trabajadores que han reaccionado a nivel local ante la crisis del Estado de

³⁵ ECOTEC: *Effects of the liberalisation of gas and electricity markets on employment*, proyecto de informe definitivo (2000).

³⁶ J. Fox y N. Tott: «Beyond privatisation – PPPs», en *Privatisation International*, diciembre de 2000, págs 21-23.

³⁷ G. Ullrich: «Innovative approaches to co-operation in health care and social services», en *Journal of Cooperative Studies* (Londres), 33, 1.º de abril de 2000, pág. 58.

bienestar. Muchas de estas cooperativas prestan servicios sociales, y algunas ofrecen servicios de asistencia médica. Según las actividades que llevan a cabo las «cooperativas sociales», se pueden distinguir tres tipos básicos de cooperativas (de conformidad con la ley regional de Trentino-Tirol Sur): a) «cooperativas de integración», que ofrecen empleo a personas física y mentalmente discapacitadas; b) «cooperativas de servicios sociales», establecidas por asistentes sociales profesionales y que ofrecen servicios a las autoridades locales o a los usuarios y sus familiares; y c) «cooperativas sociales o comunitarias», que brindan servicios sociales y proyectos de empleo a los grupos desfavorecidos y que presentan una gama muy amplia de afiliados, entre los que se cuentan organizaciones de voluntarios, organismos de financiación, instituciones de apoyo público y municipios. Estas cooperativas suelen ser pequeñas, y están organizadas en dos federaciones que cuentan con casi 2.000 sociedades afiliadas. En total, estas cooperativas proporcionan empleo a unas 40.000 personas en el país ³⁸.

Un ejemplo de enfoque alternativo del transporte son los servicios básicos de autobuses de Liverpool (Reino Unido) que corren a cargo de una empresa que es propiedad de los trabajadores, mientras que los demás servicios son explotados por compañías privadas. En 1986 se constituyó la compañía MTL Trust Holdings Ltd., que procedía de la antigua compañía de autobuses PTE de la que se había independizado, pasando a ser de plena propiedad de los servicios de transporte (*Passenger Transport Authority*). La compañía fue vendida a sus trabajadores en 1992. Explota una red de servicios comerciales en toda la zona del Merseyside, además de servicios subvencionados dentro del Merseyside y en las regiones vecinas del Lancashire y el Cheshire.

En toda América Latina, un elevado porcentaje de los servicios de autobuses urbanos son explotados por asociaciones empresariales, que son grupos de propietarios de autobuses particulares que se unen para operar en uno o más trayectos. A menudo, este tipo de asociaciones están integradas de forma muy poco estructurada. Los propietarios particulares mantienen una autonomía muy amplia y dejan poco margen de control a la asociación. Esto plantea ciertos problemas, como los efectos negativos en la seguridad del tráfico, por las carreras a que se entregan los autobuses que realizan el mismo trayecto para llegar primero a la parada siguiente. En Buenos Aires, estos problemas se han resuelto eficazmente, porque las asociaciones empresariales de propietarios y operadores independientes de «colectivos» garantizan los servicios de autobuses bajo la dirección general de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CNTA) que se creó en 1995. La CNTA está controlada por tres organismos: el Departamento de Transporte Nacional, la Provincia de Buenos Aires y los municipios suburbanos. Los minibuses, que se suelen llamar «colectivos» (que son más bien de tamaño medio), cubren líneas regulares y representan el 80 por ciento de todos los trayectos del transporte público ³⁹. La creciente competencia de taxis y minibuses ilegales ha afectado a la clientela de los servicios de líneas regulares. También han perdido

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ La información sobre los sistemas de transporte público en ciudades concretas procede del *Jane's Urban Transport Systems*, en sus ediciones sexta (1997-1998) y decimoctava (1999-2000).

mucha clientela en beneficio de los ferrocarriles suburbanos, cuyos servicios han mejorado significativamente tras la privatización.

Recuadro 4.2

Asociación público-privada en el transporte francés

En Francia, la autoridad organizadora tiene entera libertad para elegir la forma en que presta los servicios de transporte público. Puede optar por prestarlos por sí misma, a través de una empresa del sector público (*régie*) o a través de una compañía privada en la que la propia autoridad organizadora puede retener parte del capital. Salvo en la región de París, hay pocas *régies* en el resto del país, en donde la media supera apenas el 10 por ciento de las empresas, proporción que desciende en menos del 5 por ciento en los centros urbanos de más de 100.000 habitantes. Además, la utilización de estas empresas públicas tiende a disminuir con el tiempo, y en los últimos años se ha venido observando el cierre de algunas de estas *régies*, que son sustituidas por empresas privadas o semipúblicas.

La empresa semipública tiene unos estatutos específicos, que se caracterizan porque una o más autoridades locales retienen una cuota de capital que, de conformidad con la legislación francesa, no puede ser ni inferior al 50 por ciento ni superior al 80 por ciento. El resto del capital pertenece a organismos públicos o privados. En la empresa de transporte urbano semipúblico, el socio privado de la autoridad organizadora es generalmente uno de los tres principales grupos de transporte. En la gran mayoría de los casos (en torno a un 70 por ciento) las autoridades organizadoras recurren a empresas privadas para que exploten sus servicios de transporte público urbano.

Fuente: F. Peter: «The franchising of transport services to the private sector», en UITP: *Structural Changes in Public Transport*, Informe sobre la Conferencia de Budapest, 25 de septiembre de 1992, págs. 67-83.

En los servicios públicos, el sector eléctrico de los Estados Unidos puede servir de ejemplo de asociaciones público-privadas, puesto que está constituido por una combinación de propietarios públicos y privados; de todos modos, sigue habiendo más servicios de electricidad de titularidad pública que otras formas de propiedad, y algunos de estos entes públicos alcanzan un volumen muy grande, como ocurre en Los Angeles, Seattle y Cleveland. Hay también muchos pequeños proveedores de servicios municipales que — en cuanto al suministro — dependen de empresas privadas de mayor volumen en materia de generación y transmisión.

La política de privatización de los servicios sanitarios y de abastecimiento de agua de las zonas urbanas se aplicó por primera vez en los países de América Latina a principios del decenio de 1990; ello tuvo un gran impacto en la población urbana pobre, que hasta entonces recibía estos servicios gratuitamente. Cuando se aprobaban contratos privados, las empresas explotadoras quedaban generalmente obligadas a tener en cuenta ciertos factores relacionados con la presencia de ocupantes ilegales o asentamientos informales (en los que el suministro de agua y los servicios sanitarios eran precarios o inexistentes) al presentar sus ofertas. Pero estas empresas no tenían acceso a unos estudios adecuados que les permitieran evaluar de forma precisa en qué medida faltaban servicios en estos asentamientos. Las consecuencias de ello solían ser muy negativas, especialmente para la población urbana pobre. Se llegó a dar el caso de que no hubiese ninguna empresa que presentase ofertas, porque consideraban que no podían aceptar unos riesgos tan elevados. En otros casos no cumplían las condiciones del contrato, con lo que una gran masa de población quedaba privada del acceso al agua y a los servicios sanitarios.

En los Países Bajos, el Consejo Científico para la Política Gubernamental sostiene que tanto el sector público como el privado tienen aspectos positivos y negativos. El hecho de que los organismos públicos estén controlados por el

Parlamento no significa que presten mejores servicios. Por otro lado, dice el Consejo, es un prejuicio pensar que el mercado funciona siempre de forma más eficaz que el Gobierno. Si bien la globalización y la tecnología de la información posibilitan la privatización de algunos servicios públicos (como la electricidad y las telecomunicaciones), ello no significa necesariamente que se pueda privatizar la distribución de agua. El Consejo pone de relieve que recientemente se ha producido una clara evolución en la forma de pensar: el actual debate sobre la privatización no insiste ya en reducir las tareas del Gobierno, sino más bien en cómo hacer participar al sector privado en la ejecución de estas tareas. El Gobierno debería concentrar sus esfuerzos en establecer un marco normativo adecuado y supervisar su aplicación⁴⁰. El Gobierno sueco no tiene una política de privatización de las empresas estatales. Las decisiones sobre la privatización se adoptan caso por caso, cuando se considera que ello redundará en interés de los contribuyentes y de la empresa estatal correspondiente⁴¹.

Recuadro 4.3

¿Se vuelve a la propiedad pública?

La industria del agua en Inglaterra y Gales puede que vuelva a pasar a manos públicas. Se ha producido una evolución interesante, en la que los consumidores galeses han dado su apoyo a la adquisición propuesta de *Welsh Water* por Glas Cymru, una empresa sin ánimo de lucro que se considera a sí misma como «la empresa del pueblo de Gales». Glas Cymru pasará a ser propiedad de unos 200 afiliados, que representan a un amplio espectro de intereses galeses, entre ellos las empresas, la administración local, las instituciones de salud y educación y las instituciones benéficas locales. Ha propuesto quedarse con los bienes físicos de Dwr Cymru (*Welsh Water*) a cambio de hacerse cargo de las deudas (que ascienden a 1.800 millones de libras) y subcontratar la explotación de los servicios a otra empresa, en principio una compañía de aguas. La entidad reguladora del agua (*Ofwat*) aprobó los planes de Glas Cymru, a condición de que diera ciertas garantías a los clientes, comprometiéndose además a bajar la factura del agua en Gales. Varias compañías de agua (*AWG*, *Kelda*, *Penmon*) están considerando la posibilidad de dividir la propiedad de los activos en empresas separadas que se financiarían casi exclusivamente por medio de préstamos. El objetivo de la división de los activos es compensar las reducciones de precios impuestas en 2000 por la entidad reguladora de la industria del agua. El jefe ejecutivo de *Kelda* considera que hay una lógica empresarial en la mutualidad: «si el 80 por ciento de los servicios de agua en todo el mundo son, de una u otra manera, de titularidad pública, esto ya nos dice algo. El agua se extrae, se depura y se embotella a nivel local. Hay un vínculo regional que la hace única». En Malasia, las empresas que fueron objeto de los ambiciosos planes de privatización que se pusieron en marcha a principios del decenio de 1990 se están devolviendo una a una al Estado, a causa de su creciente déficit. Por ejemplo, *Prime Utilities Bhd.*, a la que se dio una concesión en 1993 para explotar las instalaciones de tratamiento de aguas negras en todo el país, volvió a vender la empresa al Gobierno en marzo de 2000, tras perder cientos de miles de dólares.

Fuentes: A. Jameson: «Go-ahead for Welsh Water plan», en *The Times* (Londres), 1.º de febrero de 2001; C. Mortished: «City cheers mutuality proposal by Kelda», en *The Times* (Londres), 15 de junio de 2000; Th. Fuller: «In Malaysia, the Sting of Privatization», en *International Herald Tribune* (París), 18 de mayo de 2000.

⁴⁰ De Volkskrant: *WRR: privatiseren werkt niet altijd* (Amsterdam), 24 de mayo de 2000; véase también J. Alberts y K. Berkhout: «De overheid als marktmeester», en *Trouw* (Amsterdam), 30 de mayo de 2000.

⁴¹ J. Sassoon y M. Pellbäck: «Sweden: Bold, novel approach», en *Privatisation International*, diciembre de 2000, págs. 8-10.

Como parte de sus esfuerzos por mejorar y ampliar los servicios que prestan, muchos ayuntamientos — a menudo en los países en desarrollo — establecen asociaciones mixtas, que pueden ser: «público-públicas» (entre varias instituciones públicas) y «público-privadas» (en las que participan instituciones públicas y entidades privadas); además, las instituciones públicas pueden asociarse con las ONG (que son organizaciones privadas sin fines de lucro) y con los propios consumidores interesados, porque en muchos casos se trata del abastecimiento de aguas, del alcantarillado y de la gestión de los desechos sólidos. A veces los sindicatos desempeñan una función importante en estas asociaciones.

En Sudáfrica hay dos ejemplos de asociaciones en las que participan los sindicatos. Un ejemplo de asociación público-pública es el acuerdo firmado en el distrito de Odi (Provincia del Noroeste, Sudáfrica) que reúne al Consejo del Agua del Rand (RWB), de carácter paraestatal, y los municipios de Winterveld, Mabopane y algunas zonas suburbanas de los ayuntamientos del distrito oriental. Según el acuerdo trienal, la RWB tenía que prestar asistencia para el desarrollo de la capacidad de las autoridades locales, con vistas al funcionamiento y mantenimiento del sistema de abastecimiento de agua. Tras este período, los municipios se encargarían totalmente del sistema. El Sindicato de Empleados Municipales de Sudáfrica (SAMWU) desempeñó un importante papel al poner en contacto a sus miembros y a las estructuras de la comunidad para respaldar la asociación. Como declaró el coordinador nacional del ramo del agua del SAMWU, «la asociación público-pública encaja perfectamente en nuestros planteamientos de desarrollo de la capacidad de los municipios desfavorecidos, de forma que puedan prestar servicios asequibles y de buena calidad a la población, en lugar de retirarse y dejar que se ocupe de ellos una empresa multinacional»⁴².

También en Sudáfrica, tras las elecciones locales de 1995 y 1996, los ayuntamientos recién formados tuvieron que hacer frente a una labor de gran envergadura. Se trataba de integrar a los municipios blancos y a las autoridades locales indígenas. Tuvieron que ampliar los servicios a zonas en donde eran totalmente inexistentes o muy insuficientes. La nueva Constitución y las disposiciones del gobierno local conferían más competencias a los ayuntamientos, pero ampliaban su base financiera. El Departamento de Obras Hidráulicas de la ciudad de El Cabo asumió estos retos. A finales de 1996, la dirección y delegados del personal de los distintos departamentos de obras hidráulicas se unieron para integrar al personal y prestar servicios inmediatos a los ayuntamientos de Ikapa, Crossroads, y Philippi. Esto se hizo a través de un proceso al que se llamó «reuniones Hillstar». A estas reuniones asistían funcionarios municipales y representantes de los sindicatos organizados en este sector (el SAMWU y el Sindicato de Trabajadores Municipales Independientes y Afines – IMATU). Todos los participantes pensaban que se podía conseguir que el municipio brindase unos servicios equitativos, eficaces y eficientes a todos los habitantes del nuevo municipio. Como resultado de esta asociación, se identificaron problemas de

⁴² Para una discusión más detallada, véase J. Pape: *Poised to succeed or set up to fail? A case study of South Africa's first public-public partnership in Odi, North West* (Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), comunicado de prensa), 2000. Véase también el sitio Internet <http://www.cosatu.org.za/samwu/odimspifinal.htm>.

prestación de servicios, se instalaron tomas de agua en nuevas zonas, se mejoró considerablemente la presión del agua, se instalaron o sustituyeron contadores y se redujeron las fugas en el sistema de distribución. La «experiencia Hillstar» muestra que si la dirección y los sindicatos dentro de un municipio se comprometen a llevar a cabo un proceso de integración y mejora de servicios, se pueden hacer grandes progresos. La integración no se consideró como un ejercicio meramente mecánico sino que se llevó a cabo con el objetivo preciso de ampliar y mejorar los servicios⁴³.

Buenos Aires puede constituir un ejemplo de privatización de los servicios públicos por medio de asociaciones con grupos específicos de la población. Antes de que se privatizaran (en 1993) el abastecimiento de agua y los servicios sanitarios del Gran Buenos Aires, había un marcado contraste en cuanto a cobertura del suministro de agua corriente y alcantarillado entre el centro (la Capital Federal) y los distritos o municipios en los alrededores del Gran Buenos Aires. En 1993, el Estado Nacional, que hasta entonces había sido responsable de las Obras Sanitarias de la Nación (OSN), otorgó una concesión por un período de 30 años para asegurar el suministro de agua potable y el servicio de cloaca a una empresa privada, *Aguas Argentinas*. En ese momento, de los 6,4 millones de habitantes servidos, unos 200.000 vivían en barriadas de carácter informal. Para el presente quinquenio (1998-2002), *Aguas Argentinas* prevé que habrá 1,8 millones de nuevos usuarios, de los cuales 1,2 millones residirán en zonas de asentamiento informal. Poco después de haberse hecho cargo de la concesión, *Aguas Argentinas* se dio cuenta de que el compromiso que había asumido de ampliar los servicios de agua no se reducía simplemente a extender las tuberías, sino que sería también necesario establecer conexiones para los nuevos usuarios, muchos de los cuales no habían sido conectados al servicio por los elevados gastos que suponía (en relación con sus ingresos) su conexión a la infraestructura.

En 1996, *Aguas Argentinas* puso en marcha un programa para los asentamientos de bajos ingresos, como parte de su Plan de Mejoras y Expansión para asegurar el suministro de agua potable y el servicio de cloaca. La estrategia propuesta se proponía establecer una metodología para la regularización y gestión del servicio, al objeto de integrar los asentamientos de bajos ingresos en la cobertura del servicio con una tarifa social, controlar los costos de funcionamiento e integrarlos en las cuentas de los usuarios, estableciendo al mismo tiempo la forma de mejorar la facturación y el cobro. La metodología se basaba en la necesidad de modificar la relación de trabajo empleada hasta el momento, pasando de un enfoque vertical a un enfoque horizontal y descentralizado que fuese aceptable para los diferentes agentes. Los objetivos y recursos de cada agente se definieron en el plan propuesto por *Aguas Argentinas*. A principios de 1997, *Aguas Argentinas* inició una renegociación del contrato de concesión que finalmente fue aprobado en 1998 y que dio lugar al establecimiento de la Tasa Básica Bimestral, una tarifa fija que todos los consumidores deberían pagar cada dos meses. La tasa oscila entre 2 y 3 dólares de los Estados Unidos para los que están conectados con la red de agua, y entre 5 y 6 dólares para los que están conectados con los servicios de agua y alcantarillado. Esta Tasa (subvención cruzada) está actualmente en vigor y

⁴³ S. Van Niekerk: «Privatisation: A working alternative», en *South African Labour Bulletin*, vol. 22, núm. 5 (octubre de 1998), págs. 6-9.

sustituye a las tasas de conexión con el servicio. Los clientes nuevos sólo tienen que pagar los derechos de conexión, en 30 pagos bimestrales de 4 dólares de los Estados Unidos por cada servicio ⁴⁴.

Un ejemplo de asociación entre entidades municipales y ONG puede observarse en Pune (India). Se suele mostrar cierto desánimo en relación con la capacidad de las administraciones urbanas de la India para establecer servicios sanitarios o llevar a cabo otras mejoras de infraestructura en beneficio de los pobres. Aunque durante mucho tiempo este desánimo ha tenido bastante justificación en Pune, una iniciativa municipal en curso parece demostrar un planteamiento más positivo. En efecto, ocho ONG asociadas con la Corporación Municipal de Pune están construyendo 237 bloques de letrinas, con más de 3.000 retretes. El proyecto se inició en noviembre de 1999, con el objetivo de terminar toda la construcción a mediados de 2000. Las previsiones temporales son a largo plazo, y las ONG se han comprometido al mantenimiento de estos bloques durante 30 años. La corporación se encarga de proporcionar los fondos y de coordinar el proyecto. También asumió el suministro gratuito de energía eléctrica y agua para cada instalación durante su construcción y posterior utilización. La función de las ONG consiste en destruir los bloques actualmente existentes y construir los nuevos servicios dentro de los costos y del plazo de tiempo previstos, así como hacerse cargo del mantenimiento de cada uno de los bloques durante 30 años. Shelter Associates, una ONG que participa en el proyecto, se propone concretamente hacer intervenir a las mujeres de la localidad, habida cuenta del papel central que desempeñan en la gestión del hogar y del medio ambiente local y en la atención sanitaria que prestan a sus familias. La experiencia hasta la fecha muestra que estos bloques de letrinas pueden constituir un centro de interés muy tangible en los diversos núcleos de población, para reunir a la gente y discutir no sólo de los bloques de letrinas sino también de otros temas más amplios, en relación con el barrio y el medio ambiente local ⁴⁵.

Aunque los consumidores se han quejado de la privatización del agua en países como el Reino Unido, la gestión privada no siempre es impopular. En La Paz (Bolivia) los funcionarios y la propia empresa *Suez Lyonnaise des Eaux* hicieron participar a la población local pobre a la hora de decidir los servicios de agua que necesitaban. La población aportó voluntariamente tiempo y trabajo, con lo que los costos se redujeron en dos tercios.

Sunita Narain, del Centro de Ciencias y Medio Ambiente de la India, opina que «la participación plena de los usuarios suele reforzar ciertas soluciones que cuestan poco dinero, como por ejemplo las técnicas ancestrales de recogida de

⁴⁴ Para un análisis más detallado, véase A. Hardoy y R. Schusterman: «New models for the privatization of water and sanitation for the urban poor», en *Environment & Urbanization* (Londres), vol. 12, núm. 2 (octubre de 2000), págs. 63-75.

⁴⁵ Para una discusión más detallada, véase J. Hobson: «Sustainable sanitation: Experiences in Pune with a municipal-NGO-community partnership», *ibíd.*, págs. 53-61.

aguas pluviales, que los gobiernos y las empresas habían descartado, diciendo que estaban anticuadas»⁴⁶.

En un futuro próximo, como muchos gobiernos de los países de ingresos bajos y medianos son incapaces de proporcionar unos servicios municipales suficientes, se espera que el sector privado desempeñe una función de importancia creciente. Ello es así porque la privatización y la liberalización (impulsadas por el mercado) del desarrollo de la infraestructura urbana favorecen una mayor participación del sector privado y un aumento del capital privado en los servicios urbanos. Los gobiernos locales deberían promover las asociaciones entre la comunidad y las empresas privadas como forma de garantizar que las contribuciones de los habitantes de la localidad se tengan en cuenta en la prestación de servicios, normas y acuerdos.

Para el acceso de la población de bajos ingresos al suministro de agua y servicios sanitarios es necesario que se produzca un cambio de actitud en la empresa privada, en la normativa, en el gobierno y los políticos, en las comunidades y en las demás organizaciones de la sociedad civil. Esto permitiría la introducción de un nivel diferenciado de servicios en consonancia con las diferentes realidades de los grupos a los que hay que servir, junto con la participación y coordinación entre los diferentes intereses y recursos de los diversos agentes. Durante la «semana del agua» del Banco Mundial (*World Bank Water Week*) que tuvo lugar en 1997, se señaló que la falta de capacidad de las empresas privadas para trabajar de forma participativa era uno de los principales factores que contribuían al fracaso de su labor con los grupos de bajos ingresos⁴⁷.

⁴⁶ «Nor any drop to drink», en *The Economist*, 25 de marzo de 2000, pág. 80.

⁴⁷ A. Hardoy y R. Schusterman, *op. cit.*, pág. 75.

5. Interrelación de la descentralización y la privatización con la eficiencia, la calidad y el trabajo decente

5.1. Eficiencia y calidad

La descentralización y la privatización de los servicios públicos suelen considerarse como la garantía de mayor eficiencia y calidad. Cierta número de estudios sobre la privatización han puesto de manifiesto que hay datos sustanciales en el sentido de que las empresas privadas de los mercados competitivos rentabilizaban mejor el suministro gubernamental de bienes y servicios. Al examinar las experiencias de la subcontratación exterior municipal en los Estados Unidos, algunos investigadores han ido aún más lejos, señalando que una privatización competente se traduce casi siempre en costos inferiores por unidad y en una mejora de la calidad de los servicios. No obstante, esta observación no es confirmada por los resultados del análisis de las investigaciones realizadas¹. La asociación del ramo de la electricidad del Reino Unido concluyó que no hay relación de causa a efecto entre la forma de propiedad y los precios de la energía, al tiempo que otro estudio efectuado sobre la base de una investigación exhaustiva de las experiencias concretas a nivel internacional llegaba a la conclusión de que a largo plazo y en el ámbito de la generación de electricidad, una planificación mejor de la inversión conduce a costos operativos inferiores, y que en la transmisión y distribución de electricidad no hay pruebas de que la privatización tenga como resultado unos costos inferiores, a corto o largo plazo. Un estudio sobre el sector de las telecomunicaciones en Australia concluía que la privatización no era una condición necesaria para mejorar la eficiencia de las empresas de titularidad pública, y un análisis de la privatización en Malasia ponía de manifiesto que — en la mayoría de los casos — la transferencia de propiedad del sector público al privado no implicaba una reducción de costos para el usuario, ni mejoraba de manera significativa la calidad de los servicios.

Además, la relación entre descentralización y privatización no puede reducirse a un mero cálculo de los recursos financieros utilizados en la prestación de los servicios municipales. El recorte de los costos laborales — que generalmente se miden en base a la relación existente entre los resultados y los recursos utilizados — se suele considerar como la manera más eficaz de mejorar la eficiencia de los servicios, y es cierto que casi todos los servicios municipales presentan un coeficiente muy elevado de mano de obra (que puede llegar a contabilizar hasta un 75 por ciento de los costos generales). En esta evaluación, se suele olvidar que la eficiencia de la gestión de los servicios depende mucho de costos y riesgos distintos de los costos financieros directos. Al analizar los costos incurridos en los procesos de descentralización y privatización, sobre todo en la subcontratación exterior por medio de licitaciones competitivas, pueden distinguirse cuatro categorías de factores de costo:

¹ B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo en curso de publicación (Ginebra, OIT).

-
- los costos económicos, como los costos de transacción y los costos de las nuevas licitaciones;
 - los costos de gestión, es decir, las repercusiones negativas sobre la capacidad y buena disposición de los empleados a entregarse con intensidad y continuidad al servicio, que es de lo que dependen su eficacia y calidad;
 - los «costos democráticos», derivados de una distribución desigual de la reducción de los costos laborales, por ejemplo, en caso de una reducción salarial o de un despido de los trabajadores con salarios más bajos, con un aumento simultáneo de los salarios de los directivos;
 - los costos específicos del sector, que pueden provenir (por ejemplo, en los servicios de salud) de que se interrumpa la atención cuando se convoquen nuevas licitaciones, o de la incapacidad de los pequeños competidores para desarrollar una infraestructura contractual, de la pérdida del siempre escaso personal calificado y del trabajo de los voluntarios ².

Si examinamos los beneficios netos de la contratación externa, el ahorro de los gastos debe ajustarse a los efectos negativos o «costos» que dichos cambios pueden implicar. Pueden imponer una reducción en la calidad de los servicios, reducciones de salarios, un aumento de la intensidad de trabajo o el abandono de las obligaciones de los servicios o inversiones locales, como el acceso a la infraestructura local y la sustentabilidad del empleo local. Sin anticipar los resultados de dicha evaluación, evidentemente es necesario analizar la interrelación entre descentralización y privatización, por una parte, y la eficiencia, calidad y cuestiones laborales, por otra.

El alcance de la polémica provocada por la licitación pública y subcontratación exterior puede relacionarse con el marco esbozado en el cuadro 4.1. Ha habido una decidida oposición en los países en que esta política se ha impuesto obligatoriamente, y ello ha dado la impresión de responder a motivaciones ideológicas (por ejemplo, en el Reino Unido). En cambio, en los países en que se ha adoptado un enfoque menos impositivo, vinculado a un proceso de renovación institucional (por ejemplo, en los Países Bajos) ³, ha habido mucha controversia acerca del ahorro financiero y la eficiencia. En general, se ha obtenido un difícil consenso en cuanto al ahorro financiero producido por el proceso de licitación pública; en los círculos políticos, la referencia aproximada se sitúa en torno a un 20 por ciento de ahorros ⁴.

² D. Adams, y M. Hess, «Alternatives to competitive tendering and privatization: A case study from the Australian health industry», en *Australian Journal of Public Administration* (Sydney), vol. 59, núm. 1 (marzo de 2000), pág. 50.

³ M. Kane: «The nature of competition in British local government», en *Public Policy and Administration*, vol. 11, núm. 3 (otoño de 1996), pág. 60.

⁴ S. Domberger y P. Jensen: «Gaining from outsourcing», en *New Economy* (Londres), vol. 4, núm. 3 (otoño de 1997), pág. 161.

El origen de dichos ahorros ha generado más polémica, puesto que (según el sector crítico) casi todas las reducciones de costos han sido fruto de pérdidas de puestos, reducción de salarios, deterioro de las condiciones de trabajo e intensificación de la carga de trabajo, sobre todo cuando son las organizaciones del sector privado las que obtienen los contratos. Aunque el salario base esté protegido, las horas de trabajo suelen reducirse (reduciendo con ello las remuneraciones) y también se deterioran las primas, las vacaciones y los subsidios por enfermedad, con importantes repercusiones en el mantenimiento de un trabajo decente. Se han citado otras muchas razones para justificar las ventajas de la eficiencia, entre las que se cuentan, una mayor flexibilidad en la utilización del trabajo (a veces vinculada al aumento del trabajo temporal o a tiempo parcial) la utilización de equipos más modernos y de cambios en las prácticas de gestión (por ejemplo, una menor tolerancia de la licencia por enfermedad). La dificultad de resolver estas interpretaciones contrapuestas radica en que se plantean numerosos problemas metodológicos en relación con los estudios correspondientes, como el cálculo exacto de los costos, unos criterios poco claros sobre la eficacia y las comparaciones de «antes y después»⁵.

Las repercusiones en la calidad de los servicios se exponen también a una interpretación conflictiva. Muchos estudios que tratan de las reducciones en la calidad de los servicios no permiten distinguir las diferentes causas de dicha interpretación: el comprador de dichos servicios puede haber modificado la especificación, puede haberla determinado de manera demasiado vaga o puede haber habido un fallo en la prestación de los servicios por parte del subcontratista. Los partidarios de la licitación pública sostienen que este proceso conduce a una mejor especificación de los requisitos y a una serie de mejoras del servicio en el control de las normas de los servicios. En cambio, los críticos señalan que las normas de los servicios se han puesto en entredicho, en parte porque el personal subcontratado no ha sido formado ni equipado de manera adecuada.

Recuadro 5.1

Normas de higiene en los servicios de salud

En un estudio sobre los servicios de higiene del Gobierno de Australia se informaba de que la subcontratación exterior intensificaba el volumen de trabajo, lo que se traducía en un aumento de daños y de estrés y en una reducción de la satisfacción laboral. En un estudio de casos de las licitaciones para los servicios de higiene de los hospitales en el Reino Unido se constató la dificultad de controlar de forma efectiva las normas dispuestas por el contratista. Las normas de higiene se redujeron por falta de personal y de formación y dicha situación se tradujo en un aumento del índice de infección transmisible. Las autoridades de la salud se vieron obligadas a poner fin al contrato y volver a instaurar el servicio en la sede.

Fuentes: S. Young: «Outsourcing: Lessons from the literature», en *Labour and Industry* (Melbourne), vol. 10, núm. 3, abril de 2000, pág. 109; S. Bach: «Too high a price to pay», estudio sobre la licitación competitiva en el sistema nacional de salud (NHS). *Warwick Papers in Industrial Relations*, núm. 25. (Coventry, IRRU, 1989).

Los críticos de la privatización de los servicios suelen sostener que el afán de lucro que mueve a las empresas privadas conduce necesariamente a un recorte del empleo, una reducción del papel de los sindicatos y un deterioro de las condiciones

⁵ Para un análisis, véase G. Boyne: *Public choice theory and local government: Analysis of the UK and the United States* (Londres, Macmillan, 1998), capítulo 5.

de trabajo. Aunque la mejora de la productividad a consecuencia de la privatización también debe conseguirse por medio de una reducción de los costos laborales, estas relaciones se han investigado poco. La mayoría de los estudios específicos del sector se concentran en los efectos de los mercados de producto (efectos en los precios, inversiones, ingreso en el mercado y competitividad), al tiempo que se presta poca o ninguna atención a las repercusiones en los mercados laborales y en las condiciones de trabajo. Algunos autores sostienen que ello se debe a que los costos laborales del sector eléctrico representan un porcentaje muy escaso de los costos totales de producción.

La cuestión de la calidad de los servicios está íntimamente relacionada con la satisfacción de los usuarios. Al contrario de lo que se suele pensar, los intereses de los consumidores y de los trabajadores suelen coincidir. A veces, los consumidores incluso han apoyado la acción industrial en los sectores de servicios, en particular en el sector de servicios de salud. A pesar de los intereses comunes, las opiniones de ambos grupos también pueden ser distintas, como en el caso de los servicios de la salud de Filipinas, en que una evaluación realizada por el Departamento de Salud, en 1996, sobre la descentralización de los servicios de salud para las administraciones locales demostró que casi todos los clientes entrevistados (137) de los puestos sanitarios municipales encuestados (36) estaban satisfechos con los servicios prestados en el sector de la salud, a pesar de los escasos recursos de personal de salud y de la reducción de la disponibilidad de medicamentos, vacunas y otros productos en los centros de salud. Del mismo modo, la mayoría de pacientes entrevistados (400) en los hospitales encuestados (30) estaban satisfechos de la comida de los hospitales y los servicios de los principales servicios de enfermería (a saber, asistentes, enfermeras y médicos), aunque faltaban medicinas y sábanas. No obstante, las quejas que se han difundido a través de los medios de comunicación y los foros públicos reflejan que el personal descentralizado de los servicios de la salud no está satisfecho ⁶.

La eficacia de los consumidores para controlar la calidad de los servicios proviene de la capacidad que tienen para hacerse oír. Esto, puede conseguirse por medio de sus propias organizaciones y de otras organizaciones o instituciones específicamente creadas a dicho efecto, como el *Ombudsman* que apareció por primera vez en Suecia como mediador de los derechos de los ciudadanos frente a los servicios públicos. Además, muchas veces se espera que las organizaciones de trabajadores representen a la vez los intereses de los consumidores (véase la sección 5.4 de este informe), sobre todo en la Unión Europea. Sin embargo, no han dejado de producirse disputas sobre la representatividad de los sindicatos que dicen actuar en nombre de los consumidores. A nivel internacional, estas rivalidades no han tenido eco en ningún país, y en los países en desarrollo menos aún que en ninguna otra parte, porque la red de los servicios públicos aún no está completa en esos países y la atención se centra en ejercer presiones conjuntas para conseguir el

⁶ I.C. Sia y varios: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines» en OIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Ginebra, OIT, 2000).

acceso universal a dichos servicios. Los servicios de la salud y los servicios públicos son los sectores en los que el interés de ambos grupos es más convergente ⁷.

5.2. Trabajo decente

Los valores, principios e instrumentos tradicionales de la OIT se formulan en la política nuevamente declarada en 1999, en la que la OIT se fija el objetivo de asegurar un trabajo decente a las mujeres y los hombres del mundo entero. Ello comprende cuatro objetivos estratégicos: promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear más oportunidades de empleo e ingresos para mujeres y hombres, ampliar la protección social y la seguridad social, y reforzar el diálogo social. Un trabajo decente es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados y una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Marca una pauta para el desarrollo económico y social, con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores ⁸. ¿Qué significa el concepto de trabajo decente para el personal de los servicios municipales? ¿Cómo se relaciona con la eficiencia y la calidad en la prestación de esos servicios?

Un enfoque sectorial del trabajo decente brinda la oportunidad de evaluar el alcance del trabajo decente en cada sector, de identificar las dificultades y los obstáculos existentes y las medidas que puedan adoptarse para superarlos. Además, a nivel sectorial, pueden desarrollarse estrategias de acuerdos institucionales establecidos para aplicar dichas estrategias. Los sectores en los que se engloban los servicios municipales suelen contarse entre los más privilegiados, y la experiencia puede demostrar que dichos sectores brindan más oportunidades de trabajo decente que otros. Las normas sectoriales del trabajo, como el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y la Recomendación núm. 159 que lo acompaña, así como la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69), el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149) y la Recomendación núm. 157 que lo complementa, juntamente con la Recomendación sobre la situación de los docentes de 1966, establecen para cada sector unas disposiciones que suponen la correcta aplicación del concepto de trabajo decente. Ello no obstante, dos decenios de reformas y privatizaciones del servicio público han puesto de manifiesto la conveniencia de evaluar sus repercusiones en el desarrollo del empleo, los acuerdos contractuales y las condiciones de trabajo.

Aunque este panorama ofrece múltiples facetas (como se resumirá en los capítulos 7 y 8 del presente informe) las tendencias que se detectan apuntan a unas situaciones de deterioro previsiblemente frecuente para el personal de los servicios municipales. Además, la aplicación de los principios y derechos fundamentales en

⁷ Para más detalles, véase R. Simpson: *The impact of decentralization and privatization on municipal services: The perspective of consumers and their organizations*. Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo (Ginebra, OIT, en curso de publicación).

⁸ OIT: *Trabajo Decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra 1999, pág. 15.

estos sectores exige una observación más detallada y una mejora decidida. El diálogo entre los interlocutores sociales, condición previa para el análisis y las estrategias, requiere unas instituciones fuertes, capaces de dirigir el diálogo. Las secciones 5.3 y 5.4 resumen la situación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores relacionadas con el personal de los servicios municipales.

El impacto de la descentralización y la privatización en las cuestiones de género que se plantean entre el personal de los servicios municipales se configura como una cuestión específica en relación con el trabajo decente. Aunque con frecuencia se sostiene que las mujeres han tenido que soportar las consecuencias más graves de esta situación, si se analizan los casos prácticos se comprenderá que el panorama es más complejo. Es evidente que no basta una evaluación del impacto en las condiciones de empleo y de trabajo, si esta evaluación se hace por separado, sin tener en cuenta el contexto general. Se requiere una evaluación más holística de la evolución de la situación de hombres y mujeres durante el proceso de descentralización y privatización. Los instrumentos de licitación pública parecen ser los más estudiados en este ámbito y podrían constituir un buen ejemplo.

Recuadro 5.2

Desigualdades en materia de género

Un estudio realizado por la Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido llegaba a la conclusión de que una reducción de salarios o de horas de trabajo a consecuencia de una licitación pública competitiva obligatoria podría tener unas repercusiones más graves para las trabajadoras que para sus compañeros masculinos. Los puestos de trabajo de las mujeres representaban un 96 por ciento de la pérdida neta de empleos en los cuatro servicios estudiados (limpieza de edificios, servicio escolar de comidas, recogida de desechos sólidos y gestión de instalaciones deportivas y de ocio) en 39 administraciones locales, al tiempo que el recorte en las horas de trabajo obligaba a muchas mujeres a aceptar trabajos a tiempo parcial. A grandes rasgos, las conclusiones a las que llegaba la Comisión de Igualdad de Oportunidades en relación con las repercusiones de la licitación pública competitiva obligatoria en materia de género en la administración local son las siguientes:

- las tendencias en materia de empleo femenino se han reducido más que las masculinas, como resultado del proceso de licitación pública competitiva obligatoria;
- las repercusiones más importantes de la pérdida de puestos de trabajo han recaído en los trabajadores a tiempo parcial;
- la licitación pública competitiva obligatoria ha aumentado las desigualdades salariales en materia de género;
- se ha registrado una disminución general en la afiliación sindical, especialmente en los servicios en los que predominan las mujeres.

En Australia, la relación entre el género y la licitación pública competitiva obligatoria parece ser más complejo: en los 25 consejos metropolitanos estudiados, se registraron diferencias significativas en materia de género respecto a la pérdida proporcional de empleo (un 35,9 por ciento para los hombres), mucho mayor que en el caso de la mano de obra femenina, que registraba un 7,5 por ciento de erosión de empleo. Pero aunque la mano de obra femenina ha sufrido una contracción menos drástica que la masculina, las trabajadoras han soportado las mayores repercusiones de la reducción de los salarios y las condiciones de trabajo. Estas reducciones fueron particularmente marcadas en los ámbitos de empleo en que predominaban las mujeres (como las labores domésticas) ya que en los puestos de trabajo tradicionalmente femeninos el 44 por ciento de los convenios colectivos han suprimido las prestaciones complementarias. Algo parecido ocurre a nivel de las administraciones locales: en el estado federado de Victoria, los trabajadores del sector de guarderías infantiles y afines (en su mayoría mujeres) han experimentado un claro deterioro en sus condiciones de trabajo, en forma de un aumento de los márgenes horarios, cambios en el tiempo de trabajo y reducciones en el pago de horas extraordinarias.

Fuentes: S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo (Ginebra, OIT, 2000), pág. 19. M. Paddon, *Social and labour consequences of decentralization and privatization of municipal services: The cases of Australia and New Zealand*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo (Ginebra, OIT, en curso de publicación). K. Escott y D. Whitfield: *The gender aspect of CCT in local government* (Londres, Comisión de Igualdad de Oportunidades, 1995)

La relación del trabajo decente con la eficiencia y la calidad en los sectores de los servicios en general es, sin duda, consecuencia de la gran intensidad laboral de estos sectores. Ello resulta especialmente cierto en el caso de los sectores dedicados a los servicios municipales. En dichos servicios, el interés público y la participación local exigen una gran dedicación de todo el personal implicado. Esta dedicación también se conoce como «espíritu de servicio público». Los valores del servicio público — que se basan en el trabajo decente y en las condiciones de empleo del personal y garantizan calidad y eficiencia — están a veces en peligro por la introducción de principios y valores del sector privado.

Al transferir los servicios al sector privado se ha registrado un impacto significativo en las condiciones y niveles de empleo del personal. En los municipios, incluso cuando se mantienen los servicios nacionales, el proceso de licitación competitiva suele traducirse en unas pérdidas sustanciales de empleos, una intensificación del trabajo y una pérdida de seguridad laboral para los que siguen empleados. Además, se sigue planteando el problema (del que se queja cada vez más el personal profesional) de que los valores comerciales están penetrando en los servicios públicos y que a causa de ello se da prioridad a los indicadores financieros en detrimento de las normas de servicio. Un estudio sobre estas quejas señalaba que el compromiso del personal de los servicios públicos y su identificación con los objetivos de la organización había mostrado una solidez sorprendente frente a los cambios que influían negativamente en los empleados. No obstante, el estudio ponía de manifiesto que:

a largo plazo los aspectos propios de la reestructuración del sector público podían contribuir a reducir la dedicación de los empleados. Es probable que eso ocurra si la gestión poco participativa y más directa se convierte en norma, y si los empleadores del servicio público dejan de preocuparse por el bienestar de sus empleados. Si las organizaciones que se dedican a los servicios públicos abandonan las prácticas de empleo que les han diferenciado de sus homólogos en el sector privado (como la ausencia de despidos por reducción de personal) probablemente ello redundará en una clara disminución de la dedicación de los empleados⁹.

Recuadro 5.3

Reestructuración de una empresa descentralizada: los servicios públicos de autobuses y tranvías de Cracovia

La empresa Miejskie Przedsiębiorstw Komunikacyjne (MPK), que tiene 120 años de antigüedad, pone en circulación 450 autobuses y 180 tranvías que brindan transportes diarios a toda la ciudad de Cracovia (Polonia). Actualmente, el ayuntamiento es el titular de la empresa. Antes de 1989, el propietario era el Gobierno central, pero a raíz de las elecciones de ese año el ayuntamiento de Cracovia accedió a la titularidad de la empresa. De momento tiene poca competencia, porque la empresa privada más importante sólo dispone de 10 autobuses. Los problemas que plantea la privatización y desreglamentación de un sistema de transporte ampliamente dominado por el Estado, y que carece por ahora de una política de transporte clara y a largo plazo, auguran para esta empresa un futuro incierto. Las autoridades municipales ejercen una constante

⁹ E. Heery: «Employment insecurity in the public services» en E. Heery, y J. Salmon (directores de la publicación): *The insecure workforce* (Londres, Routledge, 2000), pág. 105.

presión para reducir gastos, de modo que la empresa ha procurado aumentar su productividad y eficiencia, y ha reducido el personal para compensar la reducción de las subvenciones que recibía por sus servicios. En conjunto, la subvención pasó del 70 por ciento del ingreso total en 1989 al 30 por ciento en 1996. La dirección de la empresa también sufre las presiones de los usuarios, que piden una mejora de la calidad de los servicios, sobre todo en relación con la puntualidad, la limpieza y el excesivo número de pasajeros de los vehículos. En realidad, la dirección está recurriendo de modo indirecto a la presión del mercado como criterio para introducir una serie de cambios en la organización del trabajo, al objeto de aumentar la eficiencia. Por ejemplo, se ha introducido el trabajo en equipos para los trabajadores encargados del mantenimiento, así como una mayor flexibilidad en la programación de los turnos de los conductores y un régimen disciplinario mucho más estricto.

Desde 1990 — época en que la empresa tenía cerca de 5.000 empleados — se ha producido una constante reducción de los puestos de trabajo. En 1996 ya sólo contaba con unos 4.000 trabajadores. La mayor disminución de puestos de trabajo se observa en los grupos de los técnicos y los encargados del mantenimiento. Además de aumentar la productividad, la introducción de autobuses nuevos ha reducido el nivel de mantenimiento necesario. La reducción de puestos de conductores ha sido menos marcada, sobre todo porque la empresa ha disminuido considerablemente el tiempo de trabajo de los mismos. A pesar de la resistencia de los trabajadores y de los sindicatos, las horas de trabajo han sido reducidas hasta unas 160 horas al mes en 1996. La empresa ha conseguido así un ahorro en el pago de horas extraordinarias y ha obtenido una mayor flexibilidad para sustituir las ausencias de los conductores. Además, se ha adoptado una disciplina más estricta para mejorar la calidad de los servicios, cuya consecuencia directa es la disminución de las ausencias y retrasos de los conductores, que han conocido tal grado de mejora que la empresa ha podido reducir el colectivo de conductores suplentes, que solía ser un 10 por ciento de todos los conductores empleados y que ahora es sólo de un 5 por ciento.

Se ha procedido asimismo a reducir el personal administrativo. En la alta dirección el número de directores ha pasado de ocho en 1990 a cuatro en 1996. Los cargos de dirección intermedia también han sido reducidos, aunque se han nombrado más supervisores, a causa de la creación de talleres en que el trabajo se organiza por equipos. El ritmo de reducción de puestos de trabajo ha sido más lento para el personal administrativo que para los demás grupos. La empresa ha intensificado su informatización, al objeto de suprimir ciertos puestos, y considera que podrían suprimirse muchos más. El personal administrativo se ha opuesto decididamente a la reducción de puestos de trabajo.

La táctica sindical ha consistido en recurrir a los procedimientos jurídicos que permiten mantener largos procesos de consulta en caso de despidos por reducción de plantilla, para retrasar hasta donde sea posible los cambios, tanto en las prácticas laborales como en el número de trabajadores empleados. Cinco sindicatos tienen derecho de negociación colectiva en la empresa. Para cada 150 trabajadores, los sindicatos están autorizados a tener un funcionario no profesional a tiempo completo en virtud de un acuerdo con la dirección, lo que constituye un incentivo más para que los sindicatos prosigan sus esfuerzos por proteger los puestos de trabajo. Entre 1990 y 1994, la reducción de los puestos de trabajo se consiguió sobre todo por medio de bajas naturales y por congelación de nuevos contratos. Sin embargo, a partir de 1994, como las bajas naturales disminuían y la disciplina de los trabajadores mejoraba debido a la reducción del mercado de trabajo local, la empresa recurrió a nuevas tácticas. En primer lugar, se procedió a reciclar a cierto número de trabajadores encargados del mantenimiento y a darles una formación de conductores. En segundo lugar, se procedió a despidos colectivos de trabajadores de mantenimiento, al objeto de lograr una nueva reducción. Se recurrió a la fórmula «último en entrar, primero en salir» como criterio básico de selección para despedir a los trabajadores afectados por la supresión de puestos de trabajo. La utilización de esta fórmula (en lugar de los criterios de selección basados en el rendimiento) se debió a la presión de los sindicatos y al hecho de que la dirección se resistía a identificar a los trabajadores de menor rendimiento. En principio, la fórmula «último en entrar, primero en salir» debía combinarse con una petición a los supervisores, en el sentido de que determinarían cuáles eran los trabajadores «de menor rendimiento». Pero esto último resultó ser muy problemático, porque los supervisores se resistían a identificar a los trabajadores de menor rendimiento, a pesar de la intensa presión ejercida por la alta dirección y el departamento de personal. El jefe de personal pensaba que la empresa había perdido con ello algunos de sus empleados de mayor rendimiento, pero que éste era el precio que había que pagar para obtener una nueva reducción de empleos. A consecuencia de ello, la empresa tiene ahora un personal cuya curva de edad ha aumentado, y reconoce que sus políticas actuales plantearán en el futuro problemas de planificación de los recursos humanos.

Fuente: T. Redman y D. Keithley: «Downsizing goes east? Employment restructuring in post-socialist Poland», en *The International Journal of Human Resource Management* (Londres), vol. 9, núm. 2, abril de 1998, págs. 274- 295.

5.3. Función de las organizaciones de empleadores

Hay muy poca información sobre la función que desempeñan las organizaciones de empleadores en los procesos de descentralización y privatización. Sin embargo, la función que tienen que desempeñar en relación con la privatización es de una importancia fundamental, puesto que representan a los futuros propietarios y administradores de las empresas privatizadas. Por ello, la OIT realizó en 1996-1997 una encuesta en 13 países (Argentina, Camerún, República Checa, China, Ghana, Letonia, México, Pakistán, Federación de Rusia, Senegal, Sri Lanka, Uganda y Viet Nam) sobre esta cuestión. Se preparó un documento sobre la base de los informes remitidos por los empleadores nacionales y sus organizaciones ¹⁰. Aunque el documento se centraba en la privatización de las empresas (y no específicamente en relación con la privatización de la prestación de los servicios municipales), las observaciones generales que siguen a continuación pueden también aplicarse a este sector.

En casi todos los casos mencionados en la encuesta, el proceso de privatización ha sido el tema fundamental de la reconstrucción económica y, por consiguiente, se han planteado unos objetivos muy exigentes al respecto. Por lo tanto, no es sorprendente que las organizaciones de empleadores consideren que el proceso de privatización es el acontecimiento más importante que ha ocurrido en la historia económica reciente de su país y que pongan de relieve la importancia de que culmine con éxito. Sin embargo, los gobiernos han tratado a menudo de que el proceso de transferencia de la propiedad pública a la privada se haga lo más rápidamente posible. Pero, se ha dedicado mucha menos atención al proceso general de privatización, considerado como una evolución cultural fundamental y una iniciativa masiva de cambio, que implica unos factores humanos cuya planificación, utilización y evaluación son necesarias para alcanzar y mantener los objetivos de la privatización.

La función de las organizaciones de empleadores en el proceso de privatización ofrece muchas posibilidades en la gestión del cambio, que es algo más que una mera transferencia de titularidad. Aunque las actividades que llevan a cabo las organizaciones de empleadores examinadas en la encuesta varían mucho en profundidad e influencia, existe un consenso importante sobre las funciones generales que consideran que deben asumir. Esas funciones y actividades se conforman a la idea de que la privatización constituye un cambio cultural holístico, lo cual es algo más que un mero programa técnico de cambio de titularidad. En términos generales, y habida cuenta de la importancia que reviste el proceso de privatización para las organizaciones de empleadores, no hay duda de que sus actividades e influencia pueden y deben ser más significativas.

Todas las organizaciones de empleadores señalaron la importancia de promover la reforma de las empresas públicas, de ejercer influencia sobre las propuestas del gobierno, de preparar los gestores de la privatización y mejorar sus

¹⁰ A. Wild: *The role of employers' organizations in privatization*, Programa interdepartamental de actividades sobre privatización, reestructuración y democracia económica (IPPRED), documento de trabajo núm. 7 (Ginebra, OIT, 1997).

capacidades y competencias, y de proteger los derechos legales de los directivos. Además, en determinados países se hizo referencia a los problemas que plantean la relación de las empresas con los inversores o asociados nacionales e internacionales, la identificación de las mejores prácticas a nivel nacional e internacional (y cómo compartirlas), así como la mejor manera de prestar servicios de asesoramiento y consultoría a empresas. De los informes nacionales se desprende que el compromiso de las organizaciones de empleadores en el proceso de privatización varía mucho de un país a otro, y ello tanto en la cantidad de las labores efectuadas como en su calidad e impacto. Estas diferencias se deben sobre todo a los recursos y competencias de que dispone cada organización de empleadores, y a la influencia que ejerce en el país.

En general (y con algunas excepciones notables), las organizaciones de empleadores han criticado o se han sentido decepcionadas por las actitudes de la administración en relación con su participación en la planificación de los programas de privatización. Más de un informe nacional de los que han servido para realizar esta encuesta sugiere que el proceso de privatización podría haber sido más eficaz, suave y transparente si los empleadores hubiesen participado más de cerca, y desde el comienzo en el mismo. Sería muy práctico para los representantes de los empleadores que los gobiernos aceptaran adoptar un método participativo. No obstante, una actitud gubernamental menos abierta no impediría que las organizaciones de empleadores dieran a conocer sus puntos de vista o llevaran a cabo tareas de promoción y de apoyo en relación con el proceso de privatización. En todo caso, la encuesta confirmó que una privatización exitosa supone un apoyo y un compromiso activos de los principales interlocutores sociales: la población del país (los votantes), los trabajadores y las organizaciones que los representan, así como la dirección, los clientes y consumidores, los posibles inversores y los funcionarios del gobierno. Cada uno de estos grupos de interlocutores tiene la capacidad y la influencia necesarias para reducir (y aun para contrarrestar) la eficacia de una transferencia de propiedad basada en los mejores fundamentos técnicos.

Los informes nacionales sobre los que se basa esta encuesta señalan que las organizaciones de empleadores no disponen, en la medida necesaria, de las competencias y recursos que les permitirían desempeñar la función que desearían haber asumido para influir en el proceso de privatización. Habida cuenta de la complejidad y volumen de muchas de las iniciativas de privatización (que a menudo se han llevado a cabo con poco tiempo de preparación y con un calendario muy apretado) esta falta de competencias y de recursos no es sorprendente. Y, sobre todo, no parece que hayan habido muchos intentos para crear un centro de excelencia o un banco de datos sobre prácticas óptimas para las organizaciones nacionales de empleadores. A nivel nacional, las organizaciones de empleadores tienen problemas similares y están malgastando sus recursos en descubrir el Mediterráneo en lugar de abordar problemas realmente graves. Inevitablemente, gran parte de la responsabilidad del éxito o el fracaso de la privatización dependerá de los nuevos titulares y gestores. Por consiguiente, los órganos que representan a estos titulares y gestores (las organizaciones de empleadores) tienen la responsabilidad fundamental de esforzarse por garantizar un entorno de trabajo positivo, y de brindar su apoyo pleno y continuo en momentos en que los retos y las exigencias son extremadamente difíciles.

La encuesta describe la forma en que las organizaciones de empleadores han aprovechado la oportunidad para influir en el proceso de privatización y contribuir a su buen éxito, con o sin el apoyo y el estímulo del gobierno. Pone también de relieve algunas medidas positivas adoptadas por las 12 organizaciones nacionales de empleadores que participaron en la encuesta. En base a esta información, el documento propone el siguiente modelo de actividades para las organizaciones de empleadores, que adopta la forma de un «programa de acción» y comprende las siguientes etapas:

- promover la privatización;
- preparar a la dirección de la empresa para la privatización;
- investigar y asesorar sobre las «mejores prácticas a nivel mundial»;
- clarificar la estrategia y los objetivos de la privatización;
- elaborar el procedimiento más apropiado de transferencia de propiedad;
- comunicar a todos los participantes el procedimiento y su calendario;
- crear medios de formación y educación para gerentes y empresarios;
- dar apoyo a la gestión del cambio;
- obtener las inversiones e inversores apropiados para las empresas privatizadas;
- examinar las privatizaciones anteriores y definir los procesos que permiten extraer enseñanzas de los éxitos y fracasos que se observan;
- supervisar de manera continua la evolución de las empresas privatizadas;
- apoyar de manera continua a las empresas privatizadas y a su dirección.

El documento concluía que, para estimular y facilitar la acción de las organizaciones nacionales de empleadores, convendría establecer unos sistemas adecuados de apoyo a las mismas. Ello podría incluir un centro de excelencia y un banco de datos sobre prácticas óptimas, que estarían a disposición de las organizaciones de empleadores nacionales, así como asesoramiento y orientación en materias específicas, materiales de formación y otros recursos apropiados.

5.4. Función de las organizaciones de trabajadores

Además de seguridad en el empleo y libre negociación de las condiciones de trabajo, el personal de los servicios públicos quiere también mejorar su calidad de vida. Los trabajadores y sus sindicatos reconocen cada vez más que para reunir estos objetivos es necesario proceder a cambios estructurales y sistémicos para introducir una mayor flexibilidad de los puestos de trabajo en un contexto de seguridad en el empleo, así como una mayor descentralización de la adopción de decisiones y establecer unas estructuras de organización «horizontales». En consecuencia, es cada vez más frecuente que los sindicatos reclamen la reforma de

muchas empresas de servicios públicos, si bien desconfían de los motivos invocados para justificar la mayoría de las privatizaciones y están determinados a cumplir con su misión fundamental de proteger los intereses de sus afiliados. Al igual que las organizaciones de empleadores, los sindicatos suelen considerar que no son suficientemente consultados en relación con la reforma de los servicios públicos, y que las autoridades competentes a nivel local, nacional e internacional no tienen debidamente en cuenta su experiencia creciente en estas cuestiones, sus conocimientos, los ejemplos de soluciones alternativas eficientes y efectivas, a la privatización.

Casi todas las organizaciones de trabajadores de los servicios públicos piensan que tienen la misión de custodiar un interés público más amplio en relación con la eficiencia y la calidad de los servicios para los cuales sus afiliados trabajan. Consideran que tienen la responsabilidad de denunciar los peligros y los costos que supone la política del gobierno, así como de promover soluciones alternativas en caso necesario. A este respecto, colaboran cada vez más estrechamente con las ONG representativas que defienden el interés general, tanto a nivel local como internacional, y que se preocupan por las repercusiones que pueda tener la privatización de los servicios públicos en la pobreza, la justicia social y el medio ambiente, así como sobre las consecuencias a largo plazo de la concentración de riqueza y poder que supone el hecho de que las empresas transnacionales presten cada vez más servicios de interés público.

En ese contexto, las organizaciones de trabajadores consideran que tienen también una función importante en el proceso de descentralización, y en muchos países han conseguido que sus conocimientos e intereses se integren en las decisiones políticas, lo que se concreta en acuerdos especiales con los gobiernos, como en el caso de los trabajadores de la salud de Filipinas¹¹. Este acuerdo (la *Carta Magna de los Trabajadores de la Salud Pública*) dispone que tienen derecho a organizarse libremente para proteger sus intereses y obtener la solución de sus reclamaciones. No obstante, prohíbe que los trabajadores de la salud que estén en servicio declaren, organicen o participen en huelgas, y ello en interés de la salud pública y la seguridad y salud de los pacientes. La *Carta Magna* prohíbe la injerencia y la coacción. La *Carta Magna* dispone la celebración de consultas con los trabajadores de la salud y sus sindicatos para la formulación de las políticas nacionales que regulan la seguridad social de los trabajadores de la salud pública. Esto se hace operativo a través del Consejo Consultivo de Empleadores y Trabajadores de la Salud. De todos modos, por falta de financiación se ha ido aplazando la aplicación práctica de la *Carta Magna*, aunque un grupo incondicional de la reforma en el Hospital Universitario Estatal (la Asociación de Personal no Académico de la Universidad de Filipinas) ha estado ejerciendo intensas presiones para su puesta en práctica. La asociación (que cuenta con 1.500 afiliados), negoció con éxito la incorporación al presupuesto anual del hospital de las partidas necesarias para las prestaciones previstas en la *Carta Magna*. En reconocimiento de la fuerte capacidad de presión de los sindicatos de los trabajadores de la salud (como la Alianza de los Trabajadores de la Salud) y de las asociaciones de profesionales de la salud (como la Asociación de Enfermeras de Filipinas), estos

¹¹ Sia, *op. cit.*, págs. 149-153.

grupos están representados en los consejos consultivos de empresarios y trabajadores de la salud organizados por el Gobierno. Los trabajadores de los servicios de la salud de Filipinas constituyen un grupo fuerte y unido, capaz de participar activamente en la planificación de las políticas.

En relación con la privatización, se analizó sobre todo la función de los sindicatos en caso de subcontratación exterior de los servicios municipales, con una gama muy variada de respuestas (véase el recuadro 5.4).

<p style="text-align: center;">Recuadro 5.4</p> <p style="text-align: center;">Respuestas de los sindicatos en relación con la subcontratación exterior de los servicios municipales</p> <p style="text-align: center;"><i>¿Principio colectivo o pragmatismo?</i></p> <ul style="list-style-type: none">— huelga: sobre todo respuestas locales;— no participación en el proceso de licitación: evita la colusión encaminada a menoscabar el pliego de condiciones, pero limita las posibilidades de influir en la especificación;— negociación: colaboración con los gestores locales para reducir al mínimo las repercusiones de la política aplicada;— acción judicial: recurso a los medios legales (nacionales y europeos) para que se aplique la directiva sobre derechos adquiridos (Directiva 2001/23/CE) y otras reglamentaciones. <p style="text-align: center;"><i>¿Autonomía o alianza?</i></p> <ul style="list-style-type: none">— campañas locales (autónomas) basadas en preocupaciones económicas;— campañas locales más amplias con la participación de los usuarios de los servicios, por ejemplo, con la participación de los docentes y los padres para impedir la subcontratación de la comida servida en las escuelas o de los servicios de limpieza;— campañas nacionales para conservar los servicios públicos y poner de relieve las repercusiones negativas de los «fallos de los contratos». <p style="text-align: center;"><i>¿Sindicalismo del sector público o del servicio público?</i></p> <ul style="list-style-type: none">— mantener la identidad histórica como representantes de los trabajadores del <i>sector público</i> exclusivamente;— intentar retener a los afiliados reubicados y colaborar con las empresas del sector privado;— buscar activamente nuevos afiliados en las empresas privadas que entran en los mercados del sector público. Esto puede provocar una rivalidad más fuerte entre los sindicatos que anteriormente sindicaban a trabajadores de distintos sectores industriales. <p>Fuente: Bach, <i>op. cit.</i>, pág. 20; basado en D. Foster y P. Scott: «Conceptualizing union responses to contracting out municipal services», en <i>Industrial Relations Journal</i> (Oxford), vol. 29, núm. 2, junio de 1998, págs. 137-150.</p>

Por otra parte, a los sindicatos se les plantea un dilema en relación con la privatización y reestructuración del sector público. La creación de Unison (el sindicato más grande del Reino Unido) se hizo más rápidamente debido a que los interesados previeron el advenimiento de la negociación descentralizada y la disminución de la afiliación en los sindicatos miembros a consecuencia de las licitaciones públicas en condiciones de competencia.

Este proceso ha modificado notablemente el comportamiento de los sindicatos, e incluso les ha planteado problemas de credibilidad, porque han tenido que hacer concesiones en las negociaciones, lo que ha aumentado además la tensión entre los diversos sindicatos. En términos más positivos, un estudio de caso en que se recogían datos suministrados por autoridades locales de Dinamarca, Alemania,

Países Bajos y Suecia, parecía indicar que los sindicatos habían demostrado su capacidad para influir en la reorganización y la calidad de los servicios ¹².

A diferencia de lo ocurrido en los ayuntamientos, en los servicios públicos la atención se ha centrado menos en la subcontratación exterior. Ello no obstante, los cambios de propiedad han fomentado a veces un aumento del aprovisionamiento en el exterior. Estos cambios han reducido los costos de mano de obra y a veces han provocado huelgas, porque los nuevos proveedores están amparados por convenios colectivos menos favorables. Otra consecuencia de la privatización y la liberalización de los servicios públicos han sido las reducciones drásticas de empleos, que suelen ir acompañadas de cambios en la propia estructura del empleo.

Las actuales estructuras de representación sindical del sector de los transportes públicos han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Se han creado federaciones sindicales, por ejemplo, para los conductores de autobuses y de trenes. Y el transporte público es un candidato ideal para el desarrollo de un sindicalismo independiente. Por lo tanto, conviene fomentar el establecimiento de normas de autorregulación y su posible incorporación a la legislación, para garantizar el nivel mínimo de servicio que debe brindarles a los usuarios en los servicios esenciales. La Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP), que es la organización internacional de empresarios de transportes públicos, opina que una política de participación y consulta con los sindicatos es un instrumento muy útil para mejorar el clima de la empresa y de esta manera garantizar la continuidad de los servicios que se prestan a los usuarios ¹³. Es necesario mantener un diálogo permanente con los grupos interesados, que debe centrarse en el personal sobre el terreno y en los empresarios. La UITP considera asimismo que es necesario crear un marco jurídico para limitar el abuso de la huelga (teniendo en cuenta que cada país tiene características propias), con una votación secreta previa a la declaración de la huelga y una reglamentación de las actividades de los piquetes. Debería estimularse el establecimiento de procedimientos de solución de conflictos antes de parar el trabajo. Actualmente, dichos procedimientos son prácticamente inexistentes con unas pocas excepciones (por ejemplo Francia y el Reino Unido). El cuadro 5.1 resume los pormenores de varios tipos de relaciones laborales en algunos países industrializados.

¹² B. Martin: «Delivering the goods – Trade unions and public sector reform», en *Transfer*, vol. 3, núm. 1, mayo de 1997, págs. 14-33, citado por Bach, *loc. cit.*

¹³ W. Hauck, M.L. Swiggs y J.M. Gonzales: *How to improve the social climate: A key factor in service quality and continuity and efficiency*, Informe 8, 51.º Congreso de la UITP, París, 1995, pág. 71.

Cuadro 5.1. Representación sindical en el sector de los transportes

Organización	Representación sindical o en el comité de empresa	Facultades de los sindicatos y de los comités de empresa	Diálogo social conciliatorio o conflictivo	Número de sindicatos en la empresa
Hamburg Hochbahn (Alemania)	Al comité de empresa le compete resolver los problemas más específicos	Los sindicatos tienen la responsabilidad de los problemas más generales y de la negociación de los salarios	Consulta; hasta ahora no se han producido conflictos	1; el otro sindicato de servicios públicos no tiene influencia
London Transport (Reino Unido) LUL (London Underground Ltd) LBL (London Buses Limited) (Reino Unido)	No existe comité de empresa	Los sindicatos tienen amplios poderes de negociación	Es difícil generalizar. Los sindicatos se oponen a la privatización y a la desregulación. La competencia ha moderado las actividades de los sindicatos	LBL: sólo hay 4 sindicatos (2 de ellos representan al personal de dirección y administración). LUL: un mismo sindicato de personal de dirección y de administración; 2 sindicatos de la red ferroviaria, 1 de talleres y 1 de conductores
Société de Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB) (Bélgica)	Un equilibrio entre los dos. El comité de empresa no está habilitado para negociar salarios	Los sindicatos representados en la Comisión Sectorial Mixta tienen la responsabilidad de la negociación de los salarios	Consulta	3 sindicatos reconocidos que representan a todas las categorías del personal; 2 sindicatos actúan conjuntamente
CGFTE (Francia)	Mediante la legislación. <i>Comité de empresa</i> responsable de la «viabilidad económica de la empresa», formación y gestión de servicios sociales. <i>Sindicatos:</i> negociación de los salarios. El comité de empresa se reúne todos los meses y es la instancia apropiada para examinar los grandes problemas de organización	Los acuerdos anuales de la empresa y las condiciones de trabajo deben negociarse con los sindicatos	Mayor cooperación, aunque la situación difiere de una empresa a otra. Todos los sindicatos tienden a cooperar. Aceptan que parte del salario sea individualizado. Reducción de absentismo, etc.	5 sindicatos abarcan diversas ocupaciones; una de ellas agrupa a los conductores de los transportes públicos

Organización	Representación sindical o en el comité de empresa	Facultades de los sindicatos y de los comités de empresa	Diálogo social conciliatorio o conflictivo	Número de sindicatos en la empresa
Régie Autonome de Transports Parisiens (RATP) (Francia)	Principalmente sindical. Comité de empresa responsable de administrar las actividades sociales y culturales, y las cuestiones relativas a la salud y la seguridad y las condiciones de trabajo	Los sindicatos, responsables de la negociación de los salarios, la organización y duración del tiempo de trabajo, y la formación profesional. Negociaciones a tres niveles: dirección general, departamentos y unidades descentralizadas	Los sindicatos marxistas tienden al enfrentamiento. Los sindicatos reformistas tienden a la conciliación. Negociaciones de convenios colectivos (condiciones de trabajo y salarios). Declaración de conflicto colectivo. Presentación de candidatos al comité de empresa. Formación profesional	7 «familias» sindicales (27 sindicatos); sindicato de conductores
Société de Transport Communauté urbaine de Montréal (Canadá)	No se dispone de información específica	No se dispone de información específica	Enfoque proactivo. Clima de entendimiento frágil con la organización sindical. El sindicato de mecánicos es más crítico. El sindicato de conductores se muestra más cooperativo	Conductores de autobuses; mecánicos; personal administrativo; 4 para cajeros, supervisores y oficios manuales
Metropolitano de Lisboa (Portugal)	El diálogo con el comité de empresa es más fácil que con los sindicatos, si bien la legislación estipula que los sindicatos tienen facultades de negociación	El comité de empresa tiene la responsabilidad de negociar las condiciones de trabajo, la seguridad y las prestaciones sociales. Corresponde a los sindicatos negociar salarios y horarios, derechos y obligaciones, y el absentismo	En los cinco últimos años se ha pasado del enfrentamiento a la conciliación	Hay 11 sindicatos en la empresa, 5 de los cuales son federaciones o representan a categorías de personal específicas
TMB: Transports de Barcelona; Ferrocarril Metropolità de Barcelona (España)	Equilibrio de poder en favor del comité de empresa en las grandes empresas; tienen la facultad de negociar convenios colectivos y representan a la mayoría de los trabajadores	Los sindicatos tienen la facultad de llamar a la huelga y declarar un conflicto colectivo, así como de modificar acuerdos con el comité de empresa	Cambio progresivo, de un clima de enfrentamiento a un clima de cooperación	6 en F. Metropolità; 3 en Transports de Barcelona; de los 9 sindicatos, 3 son independientes

Fuente: Hauck y varios, *op. cit.*, pág. 73.

La capacidad de los sindicatos para organizar y proteger a los trabajadores del sector de los servicios públicos en la región de Asia y el Pacífico puede verse afectada por la privatización, especialmente si los proveedores privados de servicios se oponen a la sindicación y estimulan la creación de sindicatos de empresa. Esto es lo que ha ocurrido en Australia, donde el número de sindicatos del sector público es superior al del sector privado. Pero no ocurre lo mismo en todos los países. Por ejemplo, en Filipinas, los derechos de negociación de los trabajadores del sector privado son más amplios que los de los trabajadores del sector público. En Nepal, esos mismos derechos son más amplios para los trabajadores del sector privado que para los trabajadores del sector público. Si bien en teoría el personal del servicio público tiene derecho a organizarse, a negociar colectivamente y a declararse en huelga, en la práctica esos derechos son muy limitados. Los sindicatos tienen dificultades para obtener su legalización, y se enfrentan con la resistencia de los organismos empleadores, de modo que la tasa de sindicación en el sector público tiende a ser baja.

Los sindicatos de la India temen que la privatización debilite la seguridad de los trabajadores en el empleo, que no se creen puestos de trabajo en el sector público y que se reduzcan las posibilidades de ascenso. Por lo general, se considera que la privatización tendrá como consecuencia una mayor explotación de los trabajadores. El año 2000, el país sufrió una ola de huelgas de protesta contra la reestructuración de las Juntas Estatales de Electricidad ¹⁴, mientras que en Mumbai (Bombay) la decisión tomada por la empresa municipal de privatizar la limpieza de las playas, el procesamiento de los residuos de los hospitales y la transformación de los desechos en energía (en el último caso la mitad de las 6.000 toneladas diarias de desechos ya es procesada por empresarios privados), provocó una huelga de seis días del personal de los servicios municipales y de los 25.000 trabajadores ocasionales empleados por las autoridades ¹⁵.

¹⁴ *Lloyd's List* (Londres), 18 de enero de 2000; D. Garner: *India sacks strikers as fears of unrest grow*, en *Financial Times* (Londres), 21 de enero de 2000; *Lloyd's List* (Londres), 26 de enero de 2000; *MSEB employees go on strike against proposed division*, en *Times of India* (Nueva Delhi), 26 de julio de 2000; *Power workers' strike affects supply in Maharashtra*, en *Times of India* (Nueva Delhi), 28 de julio de 2000; *Mumbai taps go dry as civic workers strike work*, en *Times of India* (Nueva Delhi), 13 de octubre de 2000; *Power sector employees to go on strike on Dec. 12*, en *Times of India* (Nueva Delhi), 8 de diciembre de 2000.

¹⁵ K. Wallia: «Debate over privatization of civic services», en *Times of India* (Nueva Delhi), 3 de abril de 2000.

6. Enfoques que facilitan la descentralización y la privatización

Hay dos enfoques fundamentales que facilitan la descentralización y la privatización: el diálogo social y la reglamentación. Estos enfoques no son alternativos sino complementarios. No todos los interlocutores están necesariamente convencidos de que la transición sea la mejor solución a los problemas que se plantean. Pero si es inevitable pasar por una etapa de transición, el diálogo puede ayudar a los interlocutores sociales a asumir las realidades y a negociar un proceso de transición que redunden en beneficio de sus mandantes.

6.1. Enfoques y repercusiones del diálogo social por sectores y regiones

La expresión «diálogo social» se introdujo para describir el proceso de hacer participar a los interlocutores del mundo del trabajo en un intercambio constante, en busca de la mejor manera de llegar a un trabajo decente y con resultados de calidad. La reunión paritaria de la OIT sobre la incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (que se celebró en 1995) llegó a la conclusión de que las reformas del sector público tienen mayores probabilidades de alcanzar sus objetivos de prestar servicios eficientes, eficaces y de gran calidad cuando se planean y aplican con la plena participación de los trabajadores del sector y sus sindicatos, así como de los consumidores de servicios públicos en todas las etapas del proceso decisorio¹. La descentralización y la privatización generan nuevos retos para los interlocutores sociales. En este contexto, la pregunta fundamental que se plantea es la siguiente: ¿quiénes son los interlocutores sociales del sector de los servicios públicos durante el proceso de privatización? Ni que decir tiene que están el Gobierno nacional, los gobiernos locales y los trabajadores; pero actualmente ha surgido una nueva parte interesada en el sector de los servicios públicos: las empresas privadas que brindan servicios públicos. Y lo que aún es más, en el contexto de la globalización, las autoridades intergubernamentales (como la Unión Europea) y los organismos internacionales (como el Banco Mundial) pueden condicionar las facultades decisorias de los gobiernos. Por esta razón, un factor fundamental de la solución del problema estriba en establecer los límites apropiados entre los derechos y facultades de cada parte: las oportunidades que se abren a cada una de ellas dependen del resultado de ese proceso. Además, la capacidad de los interlocutores sociales para dirigir ese diálogo debe reforzarse de distintas maneras:

- los directivos y personal de la función pública a nivel de administración local necesitan calificaciones nuevas en materia de gestión de personal y de negociación como empleadores públicos;

¹ OIT: *Informe final*, Reunión paritaria sobre la incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo), Ginebra 1995, pág. 23, párrafo 7.

-
- en aras del interés público, conviene que los empleadores privados refuercen su organización en sectores nuevos para ellos, así como sus calificaciones para el diálogo en las relaciones de empleo de los servicios;
 - las organizaciones de trabajadores tienen que elaborar nuevos modelos que se ajusten a la negociación descentralizada, con normas de alcance nacional, y que sirvan para negociar con los nuevos empleadores y sus organizaciones.

Aunque hay muchos ejemplos en los que el diálogo social ha facilitado los procesos de descentralización y de privatización, se sabe poco sobre la manera en que los interlocutores sociales son preparados y formados para basarse en estos planteamientos de colaboración, así como sobre los programas de formación que cabe utilizar para adquirir las calificaciones y actitudes que requiere el diálogo social.

Cierto número de factores clave han modificado el papel que desempeña la gestión en la prestación de servicios municipales. El primero de ellos está en relación con la medida en que la gestión es responsable del rendimiento. Ello supone desarrollar funciones administrativas profesionales y utilizar una serie de técnicas de gestión empresarial. El segundo factor se refiere a la modificación de las estructuras organizativas: en qué grado las organizaciones monolíticas de servicios públicos se subdividen en unidades diferentes, dotadas de más responsabilidades de gestión. El tercer factor es la orientación al mercado, que plantea la cuestión de si el sector público puede pasar de un sistema de «dirección jerarquizada» a un sistema de «gestión contractual». Estas reformas pueden fragmentar organismos que antes estaban integrados, para sustituirlos por unidades que compiten entre sí, vinculadas por una serie de contratos ².

En muchos países se han llevado a cabo intentos sostenidos al objeto de elaborar sistemas de gestión más sofisticados, de modo que se han transferido competencias a niveles más bajos dentro del Estado nacional, aunque a menudo este proceso se ha aplicado siguiendo una reglamentación estricta del gobierno central. En el Reino Unido (y hasta cierto punto en Francia e Italia) han surgido iniciativas para fortalecer el papel de los administradores, sobre todo en sectores (como la salud) que están sometidos a importantes presiones financieras. Incluso en países en que los signos de la nueva gestión pública son evidentes, como Alemania, ha habido vivos debates sobre la reforma administrativa, en particular dentro de los municipios.

Los cambios de las prácticas de los empleadores permiten otra interpretación, a saber, que aunque en la mayoría de los países se suele aceptar la idea de que para contar con unos servicios públicos más eficientes se necesita una dirección más eficaz, esta idea no se entiende necesariamente en el sentido de que la definición de la función administrativa se base en los nuevos preceptos de la administración pública. Esto se debe a las características propias del personal directivo del sector público en el que, a diferencia del sector privado, la afiliación sindical sigue siendo alta y es más probable que los directivos estén afiliados a un sindicato que sus

² S. Bach: *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo núm. 164 (Ginebra, OIT), pág. 23.

homólogos del sector privado. Ello conduce a preguntarse si los directivos comparten algunos o la mayoría de los valores de sus subordinados y — si la respuesta es afirmativa — permite pensar que tal vez no estén dispuestos a cambiar radicalmente las prácticas de gestión del sector público. Estas reservas aumentan si se considera que en el personal del servicio público existen sentimientos de identidad a nivel profesional y ocupacional (que a menudo también comparten los directivos), que pueden fomentar la oposición a una aplicación generalizada de los valores del personal de administración del sector privado. Además, los sistemas formalizados de administración pública pueden dejar poco margen al ejercicio de las prerrogativas de dirección. Por último, en muchos segmentos del sector público, la capacidad del personal directivo para aplicar reformas (que requieren sofisticados sistemas de gestión de los recursos humanos) puede verse limitada por la insuficiencia o inexistencia de la función de especialista en personal.

Ciertos empleadores y sindicatos están tratando de establecer unas formas nuevas de diálogo social, que tengan en cuenta las reformas del servicio público. Pero una de las vías por las que se podría optar — un diálogo social a nivel europeo — parece que no ha arraigado en los servicios públicos, aun cuando puede observarse que en los servicios públicos europeos se han generalizado los mecanismos de participación directa. En el Reino Unido, el Gobierno laborista ha alentado los intentos de contrarrestar el ambiente conflictivo que impera en las relaciones laborales de los servicios públicos. En una iniciativa adoptada por el servicio de salud, el sindicato de servicios públicos Unison y varios hospitales (con la ayuda del King's Fund, el organismo de la política de salud) han trabajado conjuntamente para desarrollar enfoques de verdadera colaboración entre la dirección y los trabajadores. Este proceso incluye la celebración de reuniones (véase el recuadro 6.1) del Grupo Coordinador Nacional (*National Steering Group – NSG*) que van más allá del tradicionalmente reducido programa de negociación, y se centran en temas a más largo plazo. Esta iniciativa tiene muchos puntos de contacto con el proyecto «Asociaciones en los Hospitales» de Dinamarca, a través del cual los interlocutores sociales han buscado nuevos enfoques para la organización del trabajo y el desarrollo del personal, a fin de garantizar una mejor atención a los pacientes y un trabajo más satisfactorio para el personal.

Recuadro 6.1

Reuniones del Grupo Coordinador Nacional (NSG)

Las reuniones de las sociedades fiduciarias del Servicio Nacional de Salud con el King's Fund y los funcionarios nacionales de Unison se celebran tres o cuatro veces al año, y sirven para brindar apoyo e información y llevar a cabo una revisión. Los participantes suelen ser miembros de los grupos permanentes, pero la sociedad anfitriona puede invitar a quien quiera. Al principio las reuniones se caracterizaban por un espíritu de competitividad, pero actualmente se ha establecido una cooperación muy estrecha. Los participantes dicen que ya no se fijan en el rango o la posición de los demás. Las reuniones empiezan con una presentación, que corre a cargo de una de las sociedades integrantes, seguida de una discusión y de reuniones por grupos reducidos, destinadas a intercambiar la experiencia adquirida. Normalmente hay un orador del exterior y/o una discusión sobre una cuestión de política pertinente, como el grupo especial del Gobierno sobre la participación del personal. El NSG se ha convertido en un foro muy práctico en el cual las sociedades examinan la manera en que han procedido: cómo consiguen que el «personal ordinario» participe, cómo dirigen los grupos, cómo se ocupan de las decepciones. Se está desarrollando un proceso en el que ha cambiado el clima de las reuniones, ya que la actitud de los funcionarios ha pasado de la competitividad a la cooperación. El hecho de que cada sociedad haya encontrado su propia solución y ganado confianza le ha permitido contribuir y aprender, a través de un proceso de auténtica colaboración e intercambio.

Fuente: S. Bach, *op. cit.*, pág. 23.

Como ha quedado demostrado en el caso de la descentralización del sector de la salud en Filipinas, los trabajadores de este sector constituyen un grupo muy fuerte y unido, capaz de participar activamente en la formulación de las políticas, a través de la elaboración de la *Carta Magna de los Trabajadores de la Salud Pública* y de la aplicación efectiva de la misma.

En Tasmania (Australia) para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios del sector hospitalario se han desarrollado unas formas de licitación que se basan más en la búsqueda comparativa de los mejores métodos que en la competitividad. Para aplicar estos planteamientos ha sido necesario desarrollar una convicción común entre el personal, los sindicatos y los empleadores respecto de los resultados que se deseaban obtener en los servicios de salud, en lugar de dejar que se establecieran por sí solos en el mercado. En particular, no se antepuso la eficiencia técnica a la política social (por ejemplo, en el caso de la continuidad de la atención y en el de la conservación de los empleos locales). El acuerdo que se obtuvo mediante esta forma cooperativa de licitación incluía determinados objetivos para el personal, que se definían a partir de una serie de normas de referencia y de una utilización más flexible de la mano de obra, aunque el costo del servicio sigue siendo más alto que si se hubiesen suprimido las obligaciones sociales³. Otras iniciativas para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios municipales sin recurrir a la privatización son las que introdujeron el sindicato sueco Kommunal y el sindicato alemán del sector público ÖTV⁴, aunque muchos sindicatos de otros países se han tomado su tiempo para seguir estos ejemplos.

En las empresas de servicios públicos, los efectos combinados de la privatización, la liberalización y la modificación de las estrategias de administración han producido importantes cambios en las relaciones entre los empleadores y los sindicatos⁵. Entre las tendencias principales cabe citar:

- la estructura de la representación de los empleadores se ha modificado, ya que las empresas privatizadas se han afiliado a organizaciones de empleadores del sector privado. Este proceso se ha hecho por afiliación simple o por la creación de nuevas agrupaciones de empresas privatizadas. En Finlandia se han establecido nuevas organizaciones para el sector de las telecomunicaciones y para empresas que trabajan en los municipios;
- se ha insistido en una serie de técnicas de gestión de los recursos humanos. En las empresas privatizadas (pero también en los servicios públicos

³ D. Adams y M. Hess: «Alternatives to competitive tendering and privatisation: A case study from the Australian health industry», en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 59, núm. 1, marzo de 2000, págs. 49-60.

⁴ M. Waghorne: «Public service trade unions in the face of privatization», en *Development in Practice*, vol. 9, núm. 5, noviembre de 1999, pág. 562. Mientras tanto, el sindicato ÖTV se fusionó con otros sindicatos de los sectores de servicios para formar el sindicato *ver.di*.

⁵ Eironline: *Privatization and industrial relations*. <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/12/study/TN9912201S.html>; A. Pendleton y J. Winterton: *Public Enterprises in Transition: Industrial Relations in State and Privatized Corporations* (Londres, Routledge, 1993).

«comercializados») los empleadores se centran más en sensibilizar mejor a los trabajadores respecto de los imperativos comerciales de sus organizaciones. A menudo esto va ligado a sistemas de gestión del rendimiento, a un sistema de remuneración basado en el rendimiento y a las posibilidades que se ofrecen a los trabajadores para que compren una parte del capital, así como a la demanda cada vez más fuerte de los empleadores para tener más flexibilidad;

- la representación sindical se ha visto también afectada. Pueden surgir conflictos entre los sindicatos del sector público y del sector privado respecto de la representación en empresas privatizadas (por ejemplo, en Noruega y Suecia). En cambio, en Dinamarca, el servicio postal mercantilizado acordó que la Unión Nacional de Trabajadores Postales seguiría ostentando la representación de los trabajadores postales con categoría de funcionarios públicos, mientras que los nuevos trabajadores que no tengan esta categoría se organizarían en el Sindicato General de Trabajadores. La privatización ha dado lugar también a muchas fusiones de sindicatos y otras formas de alianza;
- ciertas formas específicas de representación de los trabajadores pueden modificarse. Por ejemplo, en Telecom Eireann (Irlanda), los directores de los trabajadores han sido excluidos de la junta directiva, pero en otros casos las disposiciones más formalizadas de cogestión, que son comunes en el sector privado, han reforzado la representación de los trabajadores. Los trabajadores de Deutsche Telecom (Alemania) han mejorado su representación en la junta de supervisión y hay un papel más destacado para los comités de empresa en cada empresa.

Recuadro 6.2

Integración de la dimensión laboral en el proceso de privatización en Buffalo (Estados Unidos)

Los políticos y administradores municipales y sus sindicatos de trabajadores pueden ejercer una gran influencia en lo que ocurre después de la privatización al influir en los términos en que se lleva a cabo. Por ejemplo, el ayuntamiento de Buffalo (Estados Unidos), en un intento por privatizar sus servicios de tratamiento de aguas residuales, abrió en 1996 una licitación en la que participaron la United Water (UW), American Anglian Environmental Technologies (AAET) y Professional Services Group, Inc. (PSG), y pidió a los licitadores que explicaran qué harían con los trabajadores si obtuviesen el contrato.

En la presentación de UW se indicaba que la empresa «se compromete a emplear al personal actual y a hacer importantes inversiones con vistas a la mejora profesional de cada uno de los miembros de su equipo» y a ampliar a cinco años el período de un año durante el cual no se deberán efectuar despidos, según las condiciones impuestas por la ciudad; también indicó que mejoraría la productividad a través de «nuestro enfoque innovador para proporcionar mejores servicios, así como por medio de una (internalización) de las obras de mejora a bajo costo, las reparaciones importantes y otros servicios que la junta subcontractaba hasta ahora al exterior». Además, la empresa proponía aplicar un amplio programa de formación sobre el control de los procesos, el mantenimiento, la seguridad, el almacenamiento, las compras y las medidas de control de los gastos. Pero, la empresa no hizo ninguna promesa en relación con el reconocimiento de los sindicatos, los derechos de negociación o el mantenimiento del nivel salarial.

La AAET se comprometía también a aplicar un programa completo de formación y desarrollo de los trabajadores, así como a mantener el nivel y las condiciones de empleo actuales durante la aplicación del plan quinquenal que se proponía adoptar para llevar a cabo un amplio programa de instalación de contadores. La empresa prometía hacer frente a todos los gastos financieros de esos compromisos, pero en su presentación declaraba que daba por sentado que todos los trabajadores con más de 25 años de servicio (y que por lo tanto se podían jubilar, de conformidad con lo dispuesto por el ayuntamiento en materia de pensiones) podían acogerse a una jubilación anticipada.

La empresa PSG contemplaba al parecer que sería necesario proceder a algunos despidos, porque prometía que negociaría unas condiciones aceptables con los sindicatos, que incluían — entre otras cosas — la supresión en los actuales contratos de trabajo de la cláusula que impide los despidos. La empresa decía también que prevería en su presupuesto un aumento del 3 por ciento de las remuneraciones, para alinearlas con las de los contratos de trabajo del sector privado, y el pago de gastos médicos por un período de hasta 18 meses, y la formación de los trabajadores incluso los trabajadores cuyos puestos se habían suprimido, al igual que otras prestaciones. La empresa también se comprometía a negociar con los sindicatos. Cabe observar que cuanto mayor era el número de compromisos en materia de empleo de las empresas rivales, mayor era el precio del contrato propuesto a la ciudad, de modo que la propia ciudad tenía que asumir el costo de las concesiones efectuadas.

Fuente: B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo (Ginebra, OIT, en curso de publicación).

Al enfrentarse con una mayor competencia, las empresas de transporte público de Europa, tienen que responder a una demanda continua de enfoques más orientados hacia el usuario. La creciente presión sobre los costos requiere unas innovaciones y una racionalización constantes. Para tener éxito en un sistema competitivo se requiere además: una constante colaboración entre la dirección y los trabajadores dentro de las empresas, delegación de responsabilidades, motivación y — sobre todo — nuevas formas de flexibilidad en los procesos de trabajo y en las relaciones. En el entorno tradicional, los convenios colectivos sectoriales han dado seguridad a los trabajadores, no sólo en materia de remuneración, sino también en relación con las condiciones de trabajo, que comprenden el tiempo de trabajo y la distribución geográfica del personal. Los convenios locales o de empresa suelen estar subordinados a los convenios del sector correspondiente, y con frecuencia dejan sólo un margen de maniobra muy estrecho. Antes, el sistema solía dar a los trabajadores del sector del transporte público unos ingresos que en las condiciones actuales resultaban poco competitivos. En los últimos años, en la República Federal de Alemania han tenido mucha importancia las discusiones encaminadas a adaptar esos convenios colectivos a las nuevas circunstancias. Aunque este objetivo no se ha podido conseguir en todos los casos, por lo menos se aplica a los trabajadores de nuevo ingreso.

En noviembre de 1997, la reunión extraordinaria del Consejo Europeo que se celebró en Luxemburgo hacía un llamamiento para que los interlocutores sociales negociaran convenios sobre el transporte urbano a todos los niveles pertinentes: europeo, nacional, sectorial y de las empresas. Se exigen dos condiciones importantes para entrar plenamente en el diálogo social. La primera condición es tener autoridad de empleador, es decir, haber recibido este mandato de las organizaciones nacionales facultadas para ello, al objeto de poder iniciar negociaciones en el marco de una organización de empleadores europeos. La segunda condición es que haya una organización sindical que reúna los mismos criterios. Ante las crecientes responsabilidades de los interlocutores sociales en materia de política social europea, el acceso a estas discusiones parece quedar bastante limitado (en particular las secciones europeas de las organizaciones internacionales). Por ejemplo, el Comité de Relaciones con la Unión Europea de la Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP) no está reconocido como uno de los interlocutores sociales europeos, de conformidad con los criterios antes mencionados.

Habida cuenta de las importantes reducciones del empleo registradas en los últimos años en el sector de los servicios públicos, los interlocutores sociales del sector eléctrico (la Agrupación Europea de la Industria de Suministro de Electricidad (EURELECTRIC), la Federación Europea de Sindicatos de los Servicios Públicos (EPSU) y la Federación Europea de Trabajadores de los Sectores Minero, Químico y de la Energía (EMCEF)) se están esforzando, con creciente intensidad, por encontrar soluciones comunes para mantener el empleo y orientarse más hacia los consumidores, a fin de crear nuevos mercados (y por lo tanto, también nuevos empleos) en el sector. Empezaron un proceso de diálogo social informal en 1995. En septiembre de 1996, los interlocutores llegaron a un acuerdo sobre cuestiones de salud y seguridad y formación del personal. Más recientemente, en noviembre de 1999, los interlocutores adoptaron una declaración conjunta para mantener un «enfoque asociativo» en el proceso de reestructuración. Se comprometieron a explorar conjuntamente maneras de abordar los cambios en el sector para el beneficio mutuo de las empresas y de los trabajadores, y maneras de reducir al mínimo las consecuencias sociales de la reestructuración. Acordaron: i) explorar las buenas prácticas en materia de educación permanente y reubicación del personal; ii) identificar las necesidades futuras en materia de calificaciones y posibles medidas para impartir esas calificaciones, y iii) proseguir la labor relacionada con la igualdad de oportunidades.

En algunos países europeos se celebraron acuerdos formales. En diciembre de 1997, tras un largo conflicto, los trabajadores de *Electrabel*, la empresa belga de suministro de electricidad, aprobaron un acuerdo centrado en la reducción de los horarios de trabajo y en el aumento de la contratación.

Recuadro 6.3

Las empresas de servicios públicos y la negociación colectiva en el Reino Unido

Las tendencias actuales en el Reino Unido indican que las empresas han cambiado sus estructuras de negociación. En primer lugar, se prescindió de los mecanismos nacionales de negociación colectiva, que fueron reemplazados por negociaciones con la empresa. Luego se siguió con el proceso de descentralización, que llegó hasta el nivel de las unidades empresariales, forzando aún más los recursos sindicales. El hecho más importante es que está claro que la dirección de las empresas privatizadas no veía la negociación colectiva como un vehículo positivo de cambio. Los directivos parecían aceptar más bien como algo inevitable que hubiera cierto grado de negociación de las condiciones de la reestructuración en los casos en que los sindicatos seguían estando bien organizados. Los directivos optaron por celebrar «pactos informales» con los sindicatos para dirigir la reestructuración. Esta evolución debería contrastarse con las tradiciones que caracterizan las relaciones laborales en el Reino Unido, donde siempre se ha dependido en mayor medida de acuerdos officiosos y de «usos y costumbres» que en otros países europeos. Es muy difícil que se vuelva a adoptar un sistema nacional de negociación, a pesar de que la creación de empresas que prestan servicios múltiples podría conducir a una unificación de las disposiciones sobre negociación y las nuevas disposiciones sobre remuneración.

Fuente: J. Arrowsmith y T. Edwards: «Industrial relations implications of the liberalisation of the UK electricity sector», en *Eironline*, diciembre de 2000, <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/12/features/UK0012105F.html>.

6.2. Reglamentación

Las repercusiones que pueda tener un cambio de titularidad dependen también de la reglamentación mediante la cual el Estado o las instituciones internacionales pueden seguir ejerciendo un efecto indirecto importante en las prácticas de empleo, al modelar la estructura de las industrias privatizadas. Por ejemplo, en los servicios

postales, la liberalización ha llevado a los correos suecos a deshacerse de una cuarta parte de su fuerza de trabajo desde principios del decenio de 1990, mientras que en otros mercados más protegidos, los niveles de empleo han conocido una estabilidad mayor⁶. Del mismo modo, en Francia, una larga tradición de intervención estatal en la definición y salvaguardia de las obligaciones de los servicios públicos en materia de interés general, ha garantizado que en la reglamentación propuesta de los servicios públicos se dé la misma importancia al compromiso de cumplir las obligaciones en materia de servicio público que a la competitividad⁷. Esta situación contrasta intensamente con la situación del Reino Unido, tal como cristalizó en el decenio de 1980. La reglamentación aplicable a las licitaciones de los gobiernos locales y el Servicio Nacional de Salud obligaba a los jefes de las unidades de servicio a aceptar la oferta de menor coste, y ello tenía consecuencias importantes en los niveles de empleo y las condiciones de trabajo⁸.

En el análisis de la privatización no se han examinado a fondo las repercusiones de la modificación de los regímenes reglamentarios en el sector público, y en qué medida los representantes de los trabajadores y los usuarios de los servicios participan en el proceso de formulación de la normativa correspondiente. Esta importante cuestión requiere un análisis mucho más detallado; porque, si bien el decenio de 1990 se podría llamar «el decenio de la privatización», en la primera década del nuevo milenio son los temas relacionados con la reglamentación y el restablecimiento de la reglamentación los que ocupan un lugar preeminente en la administración de los servicios públicos. En general, los consumidores han hecho presión en favor de su «derecho a elegir» y para pedir la liberalización de los mercados, pero también han ejercido presiones para que las autoridades públicas supervisen y reglamenten las normas de calidad. Muy difundida está la idea de que la prestación de servicios a nivel municipal permite ya de por sí una representación suficiente de los usuarios, puesto que éstos están representados directamente por los consejeros municipales. Pero la reglamentación a nivel local en el marco de los mercados globalizados, incluso en los servicios públicos, parece superar la capacidad de los gobiernos locales⁹. También habría que reexaminar la cuestión de la reglamentación de los servicios públicos en el contexto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha ejercido ya una gran influencia en los servicios públicos, a través de diversos acuerdos y de las instituciones asociadas. El GATS (que se empezó a negociar en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales y se concluyó en 1994) estableció por primera vez un marco para la liberalización del comercio internacional de servicios. También

⁶ «European post offices», en *The Economist*, 13 de mayo de 2000, pág. 97.

⁷ A. Bilous: «Report examines competition and regulation in 'network-based' public services», en *Eironline*, mayo de 2000 <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/05/features/FR0005165f.html>.

⁸ S. Bach: *Too high a price to pay. A study of competitive tendering in the NHS*, Warwick Papers in Industrial Relations, núm. 25 (Coventry, Universidad de Warwick, julio de 1989).

⁹ R. Simpson: *The impact of decentralization and privatization on municipal services: The consumers' perspective*, Programa de Actividades Sectoriales, documento de trabajo (Ginebra, OIT, en curso de publicación).

autorizó las negociaciones entre distintos subgrupos de gobiernos miembros de la OMC para liberalizar el comercio en sectores de servicios específicos, una disposición que dio como resultado dos primeros acuerdos en 1997 (en materia de servicios financieros y de sectores de telecomunicación). Cada miembro de la OMC decide qué sectores quedan cubiertos o exentos de los compromisos del GATS, así como el grado de liberalización de cada uno de ellos. El objetivo del GATS es liberalizar el comercio en los servicios y promover un acceso eficaz de las empresas comerciales de todo el mundo a todos los sectores ¹⁰.

Por lo que se refiere al transporte urbano, la política común de transportes (PCT) de la Unión Europea ¹¹ busca promover sistemas de transporte eficientes y sostenibles, que responden a las necesidades de la gente y del comercio. La liberalización del sector del transporte de la UE con vistas a crear un mercado abierto y competitivo, se inscribe en un marco legislativo que trata de establecer unas condiciones que aseguren que todos los ciudadanos de la UE dispongan de unos servicios de transporte asequibles. Si no hay un marco normativo adecuado, la liberalización de los servicios puede tener como consecuencia, en primer lugar, un suministro insuficiente de servicios en las regiones rurales que tienen menos densidad de población, y en segundo lugar el establecimiento de un sistema de preferencias entre los modos de transporte, que resulta insuficiente e insostenible a largo plazo.

Conviene además prestar la debida consideración a que la PCT establezca el marco que permita mantener unos servicios de transporte que (aunque sean menos rentables en términos puramente financieros), tengan sin embargo un elevado valor socioeconómico. En caso de que los servicios de transporte no puedan amortizar los costos de explotación, al menos a corto plazo, puede ser conveniente recurrir a contratos de servicios públicos por razones de desarrollo regional o por motivos sociales. Un transporte público de pasajeros, que sea asequible y de fácil acceso resulta fundamental para que las numerosas personas que no disponen de un coche particular puedan participar plenamente en la vida social, tanto en su trabajo como en su tiempo libre. La promoción del transporte público y de las formas de transporte no motorizado (en bicicleta y a pie) aporta también unos beneficios ambientales que pueden favorecer sobre todo a los grupos de bajos ingresos, que son los que más dependen de esas formas de transporte y que suelen vivir en el centro de las ciudades, con unas vías de comunicación muy cargadas, que les obligan a soportar las consecuencias de la contaminación del aire, de los ruidos y de los accidentes. Por lo que se refiere al transporte público local y regional, la Comisión de la Unión Europea trata de aumentar la aceptación de los principios de competitividad por encima de los de servicio público, o por lo menos que se reequilibren ambos criterios. En julio de 2000, el Comisionado Europeo para el Transporte propuso nuevas reglas para una «competitividad reglamentada» en el

¹⁰ Martin, *op. cit.*

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión: *Cohesión y Transporte* (Bruselas, 14 de enero de 1999).

transporte público, que sirva de vínculo entre la plena liberalización y el mercado cerrado ¹².

En el caso del transporte urbano en general, no cabe duda de que la desreglamentación ha tenido ciertos resultados negativos. Por ejemplo, no ha logrado reducir la dependencia de los automóviles particulares. El precio de los billetes ha aumentado, al tiempo que el índice de utilización de los transportes públicos ha disminuido. Esto es lo que se puede observar tanto en Santiago de Chile como en el Reino Unido ¹³. El reciente informe sobre el Reino Unido, publicado con el título de *Any more fares? – Delivering better bus services*, revela que desde que se desreglamentaron los servicios de autobuses en las afueras de la capital a mediados del decenio de 1980, la utilización de los autobuses se ha reducido en un 34 por ciento. En el sur del Yorkshire los autobuses han perdido dos terceras partes de sus pasajeros, simplemente porque los usuarios han optado por recurrir a su automóvil privado para el transporte. Es muy interesante constatar que, durante el mismo período, los viajes en autobús aumentaron un 13 por ciento en Londres. El informe sostiene además que el Gobierno había abandonado el plan de favorecer los viajes en autobús a través del país y estaba permitiendo que los servicios que atendían las zonas de provincias fueran a menos ¹⁴.

Muchos de los problemas del transporte público en las ciudades de América Latina se pueden atribuir a la aplicación de unas disposiciones reglamentarias excesivas o mal orientadas. La normativa aplicable a los autobuses urbanos de esa región se ha visto negativamente influida por el hecho de que las autoridades pensaban que era necesario: en primer lugar, proteger a las empresas concesionarias de las líneas de autobuses de una competencia «salvaje», y en segundo lugar proteger a los pasajeros de los posibles perjuicios e incomodidades que pudieran ocasionarles unos empresarios desaprensivos que no tuvieran ningún temor de que sus usuarios se pasasen a otras empresas de autobuses en caso de que la administración ya no concediese más permisos de explotación. Una buena reglamentación requiere buenos inspectores y en número suficiente. También exige procedimientos para planificar de manera adecuada las rutas, así como la fijación de unos precios razonables: unos precios demasiado baratos suelen traer consigo servicios de baja calidad. Ello no obstante, es muy frecuente que el principal organismo de representación del transporte urbano sea de nivel municipal, más que nacional o provincial.

En el sector de los servicios públicos se puede observar con frecuencia un tipo de privatización que podría ser calificado como una manera de «soltar el lastre», lo cual significa que la sociedad decide que no quiere seguir pagando un bien o servicio con fondos públicos. El recorte del presupuesto público, la reducción del

¹² *Bulletin Quotidien Europe*, núm. 7764, 24/25 de julio de 2000.

¹³ J. Fawkner: «Bus deregulation in Britain: profit or loss?» en *Public Transport International*, 1995/6, págs. 18-23. Véase también, Sindicato de Transportistas y Trabajadores Varios (T&G): *Busworkers' survey 1997* (abril de 1997).

¹⁴ B. Webster: «Bus services 'are being left to decline and die'», en *The Times* (Londres), 16 de febrero de 2001.

déficit, la eliminación de oficinas o servicios y la venta o alquiler de bienes al sector privado, son todas ellas estrategias que contribuyen a reducir el volumen e influencia de los gobiernos en la sociedad.

Ello no obstante, este «soltar el lastre» de los servicios públicos tiende a generar nuevas y diferentes demandas a los gobiernos. Un ayuntamiento puede dejar de ocuparse de la recolección de la basura sólida y de los desechos de los particulares para permitir que los dueños de edificios y viviendas establezcan un contrato directo con una empresa privada que se dedique a esta actividad. Pero, en este caso, el ayuntamiento aumenta sus responsabilidades reglamentarias. No puede permitir que los dueños de los inmuebles acumulen basura en sus patios, ni que queden a merced de empresas monopolísticas que les cobren precios exorbitantes. El ayuntamiento puede dejar de prestar este servicio, pero asume entonces la responsabilidad de cumplir unas funciones difíciles, como la inspección, la concesión de permisos, la supervisión de los precios, la reglamentación ambiental y la aplicación de la ley. El aumento y transformación de esas responsabilidades queda demostrado en un estudio de casos sobre la participación de contratistas del sector privado a pequeña escala en la recolección y reciclado de basura en Dar es-Salaam (República Unida de Tanzania). En este caso, la carga de trabajo y las competencias de las autoridades locales aumentaron considerablemente, porque tenían que supervisar que un importante número de pequeños contratistas aplicaran las disposiciones jurídicas en materia de privatización, así como la reglamentación de la gestión de los desechos. Se tienen informaciones similares a raíz de experiencias de privatización de los servicios municipales confiados a microempresas de Lima (Perú) ¹⁵. Asimismo, se han manifestado preocupaciones parecidas en los servicios de salud descentralizados de Bolivia y Brasil, en los que la responsabilidad del sistema de salud local sólo puede delegarse a un ritmo muy lento, y este proceso debe ir también acompañado de una preparación administrativa y educativa por parte de las autoridades locales ¹⁶.

En Inglaterra y Gales se ha demostrado que la revisión de la reglamentación y de los precios puede tener repercusiones en los niveles de empleo de las industrias de servicios públicos. Poco después de la privatización de las empresas de servicios públicos se estimaba ya que los ahorros respecto de los cuales se habían oído tantas promesas (sobre todo en relación con las empresas multiservicios), no eran tan importantes como se había previsto. También se estimaba que los accionistas (y no los trabajadores ni los consumidores) eran los principales beneficiarios de los ahorros efectuados desde que se aplicó la privatización. La llegada de un gobierno laborista produjo un marcado cambio en el contexto de la reglamentación. Después del examen quinquenal de los precios del suministro de agua en 1999, el ente regulador del sector (Ofwat) ordenó a las empresas de suministro de agua que, a partir de abril de 2000, redujeran los precios en una media del 12,3 por ciento. El

¹⁵ K. Van der Ree: *Building on both sides of the bridge: Employment promotion through small scale waste collection and recycling* (Ginebra, 2000); *idem* (director de la publicación): *Privatización de los servicios municipales a través de microempresas, el ejemplo de Lima*, OIT-IPPRED (Ginebra, 1998), págs. vii-x y 3-7.

¹⁶ OMS: *Local government and health systems: Opportunities and challenges* (en curso de publicación), recuadro 1.1.

ente regulador de la energía (Ofgem) ordenó recortes del precio de la electricidad de un 23,4 por ciento durante el período comprendido entre 2000 y 2004. El ente comercial para la industria del agua (Water UK), prevé que a consecuencia de esta decisión se pierdan 9.000 empleos, y los sindicatos temen que este número sea aún mayor. Durante las semanas siguientes al anuncio de los recortes de precios, varias empresas de suministro de agua (Severn Trent, Kelda, Hyder y Thames Water) avisaron de la supresión de un considerable número de empleos. Los sindicatos del sector de la energía afirmaron que, por sí sola, la reducción de los precios de Ofgem provocaría otra supresión de entre 6.000 y 10.000 empleos en un sector que ya había bajado a 80.000 trabajadores, perdiendo la mitad de sus efectivos en los últimos 10 años ¹⁷.

¹⁷ D. Gow: «No hiding place for the utilities: hardline regulators make the shareholders suffer», en *The Guardian* (Manchester), 7 de diciembre de 1999; M. Jones: «Regulatory controls: UK utilities unveil price strategies», en *Financial Times* (Londres), 19 de enero de 2000; C. Mathieson: «Thames Water to shed 200 jobs a year», en *The Times* (Londres), 19 de enero de 2000.

7. Evolución del empleo

7.1. Tendencias generales del empleo público y privado

Resulta difícil valorar cómo está evolucionando el empleo en el sector público debido a que en muchos países no se dispone de estadísticas independientes sobre las distintas actividades que llevan a cabo los proveedores privados y públicos. Describir estadísticamente los avances que se han producido a nivel de los servicios municipales es una tarea todavía más compleja. Además, a menudo se recurre a la subcontratación, principal forma de facilitar servicios municipales a título privado durante períodos de tiempo muy limitados, por lo que esto no se refleja en los datos estadísticos. Así pues, la valoración del alcance de esta forma de privatización no puede ir más allá de meras estimaciones.

Las estadísticas más recientes que se hallan disponibles se encuentran en la base de datos sobre el empleo en el sector público de la OIT (PSEDB), que fue creada a título experimental y se ha actualizado por última vez en el año 2001. En los gráficos 7.1 a 7.9 se presentan algunos resultados. De modo más general, puede afirmarse que:

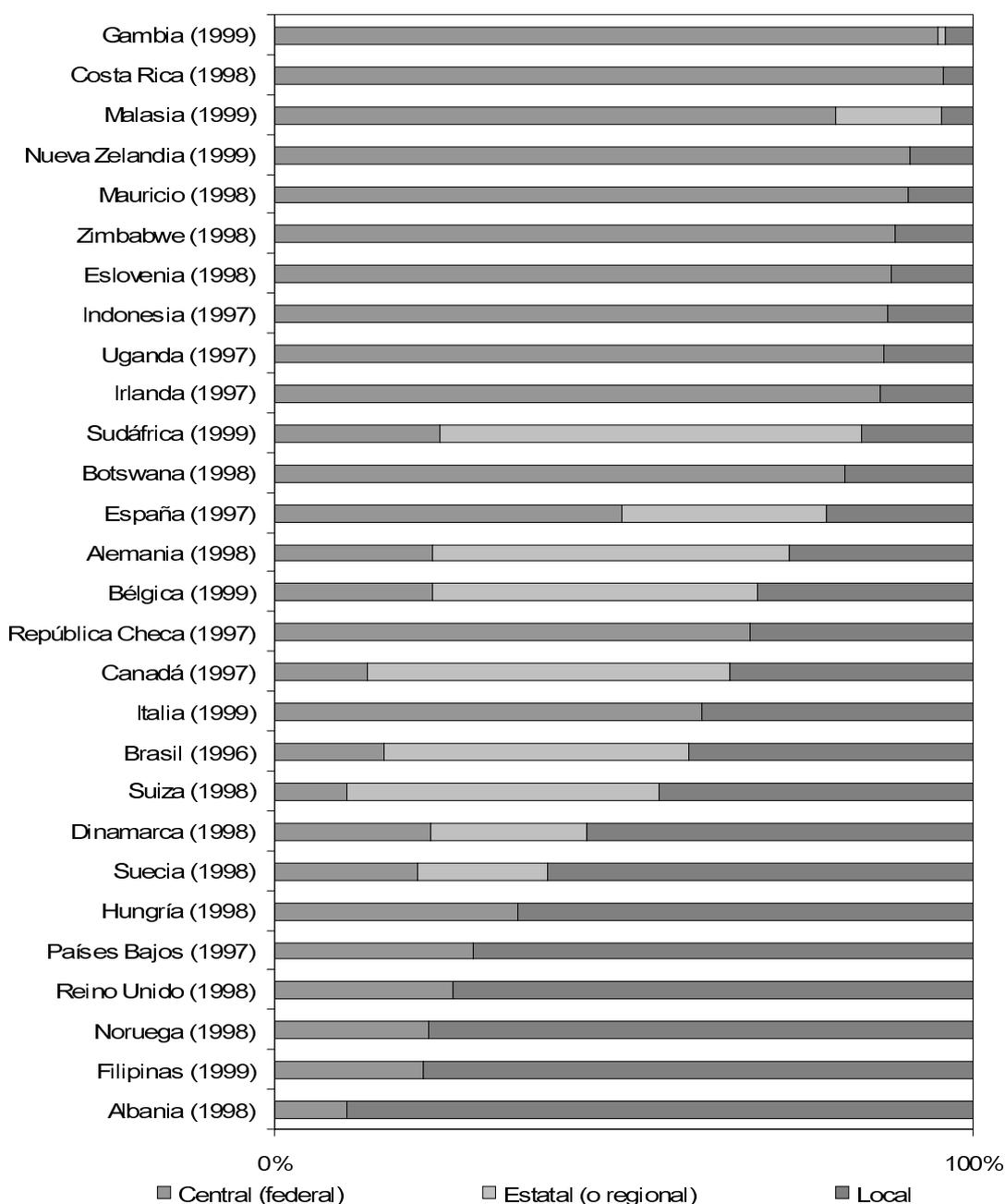
- en el último decenio, mientras que el empleo total aumentó en casi todos los países industrializados y en desarrollo que facilitaron información para que se incluyese en las bases de datos de la OIT, en los países en transición disminuyó;
- en ese mismo período, el empleo en el sector público¹ descendió principalmente en los países industrializados respecto a los cuales se dispone de estadísticas. En los países en transición, la disminución fue incluso más acusada en este sector que el descenso del empleo total. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo respecto a los que se han elaborado estadísticas sobre este tema experimentaron un incremento del empleo en el sector público. Las estadísticas para el último año del que se dispone de datos muestran que el porcentaje del empleo público respecto del total fue del 23,6 por ciento en los países industrializados, del 20,8 por ciento en los países en desarrollo y del 38,1 por ciento en los países en transición;
- la proporción media de mujeres en el empleo público asciende al 47,6 por ciento en los países industrializados, al 50,9 por ciento en las economías en transición y al 37,2 por ciento en los países en desarrollo. En todas las

¹ Los datos estadísticos a los que a continuación se hace referencia como «empleo en el sector público» o «empleo público» incluyen datos sobre el «sector de empresas públicas». Por lo tanto, van más allá del «empleo en el sector de las administraciones públicas», que en este informe corresponde al «servicio público». Para más información, véase M. Hammouya: *Statistics on public sector employment: Methodology, structures and trends*, documento de trabajo núm. 144 del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, 1999), págs. 3-4.

regiones, la proporción de mujeres en el empleo en el sector público es más elevada que en el sector privado. La proporción de mujeres en el empleo público por países se puede observar en el anexo 1;

- aunque el empleo disminuyó de forma general en el sector público, la proporción de puestos de trabajo en los gobiernos municipales aumentó o se mantuvo estable en comparación con el nivel del gobierno central. Esta proporción oscila considerablemente entre un 4,1 por ciento (en Gambia) y un 89,7 por ciento (en Albania) (cuadro 7.1).

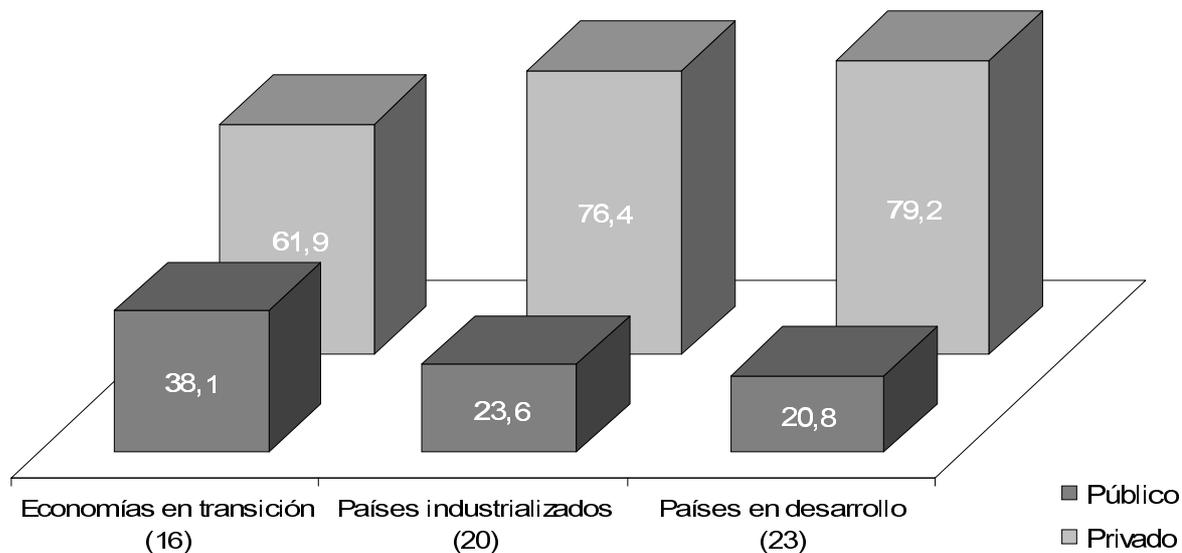
Gráfico 7.1. Contribución de los distintos niveles de gobierno al empleo en las administraciones públicas¹
(En porcentajes, último año disponible)



1) Por orden ascendente de porcentajes de la proporción del empleo local en las administraciones públicas.

Fuente: OIT: Base de datos sobre el empleo en el sector público (PSADB), Oficina de Estadística.

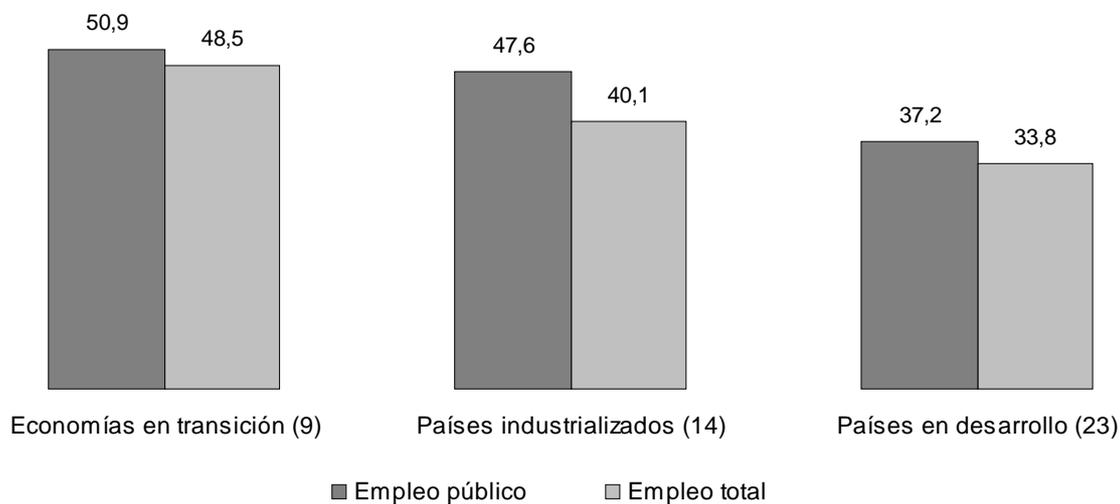
Gráfico 7.2. Porcentaje de empleo público y privado por grupos de países¹, 1997-1999
(Promedio de los porcentajes nacionales)



1) El número de países que se tienen en cuenta figura entre paréntesis.

Fuente: OIT: PSEDB, *op. cit.*

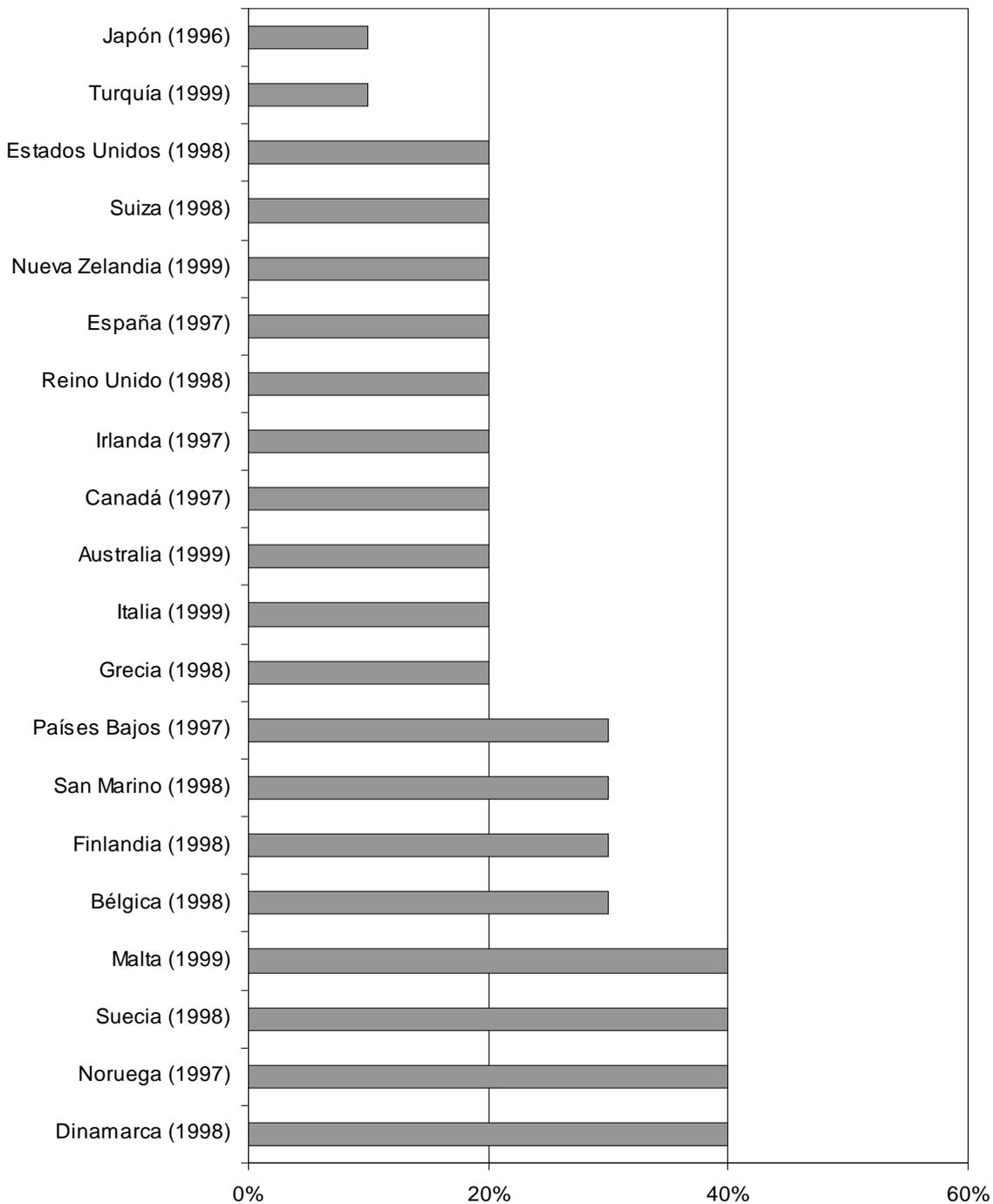
Gráfico 7.3. Porcentaje del empleo de mujeres respecto al empleo total y público por grupos de países¹
(Promedio de los porcentajes nacionales, último año disponible)



1) El número de países que se tienen en cuenta figura entre paréntesis.

Fuente: OIT: PSEDB, *op. cit.*

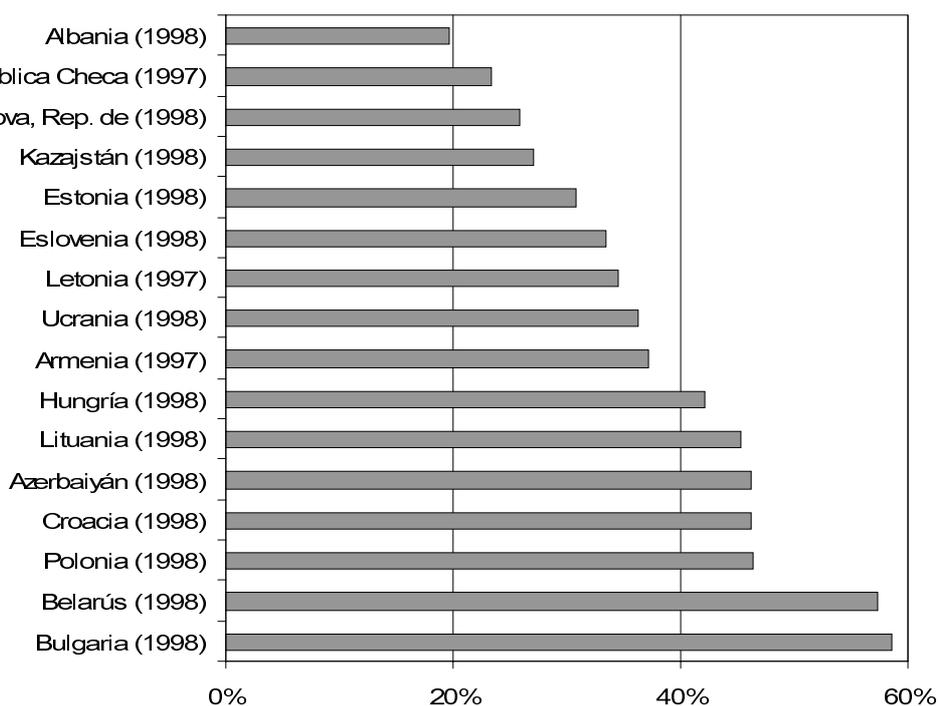
Gráfico 7.4. Proporción del empleo público respecto al empleo total en 20 países industrializados¹
(En porcentajes correspondientes al último año disponible)



1) Por orden ascendente de porcentajes de la proporción del empleo público respecto al empleo total.

Fuente: OIT: PSEDB, *op. cit.*

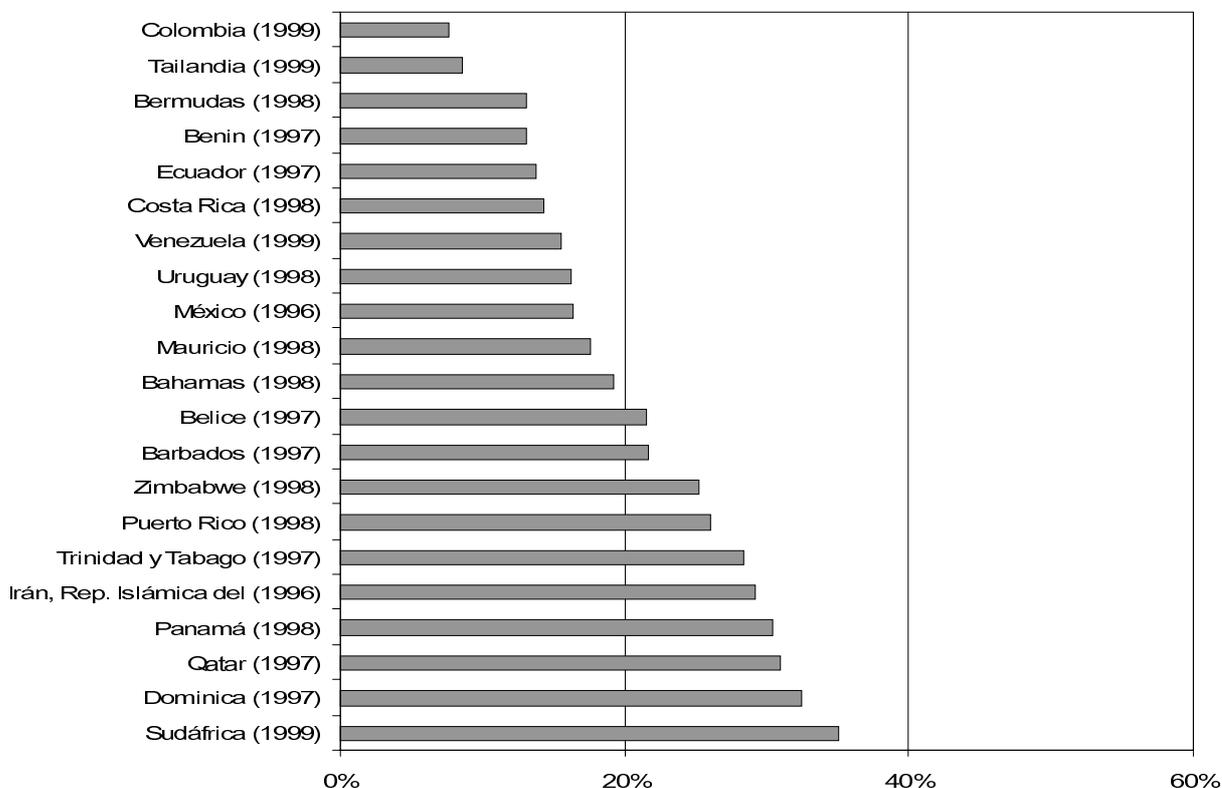
Gráfico 7.5. Porcentaje del empleo público respecto al empleo total en 16 economías en transición¹
(En porcentajes correspondientes al último año disponible)



1) Por orden ascendente de porcentajes de la proporción de empleo público respecto al empleo total.

Fuente: OIT: PSEDB *op. cit.*

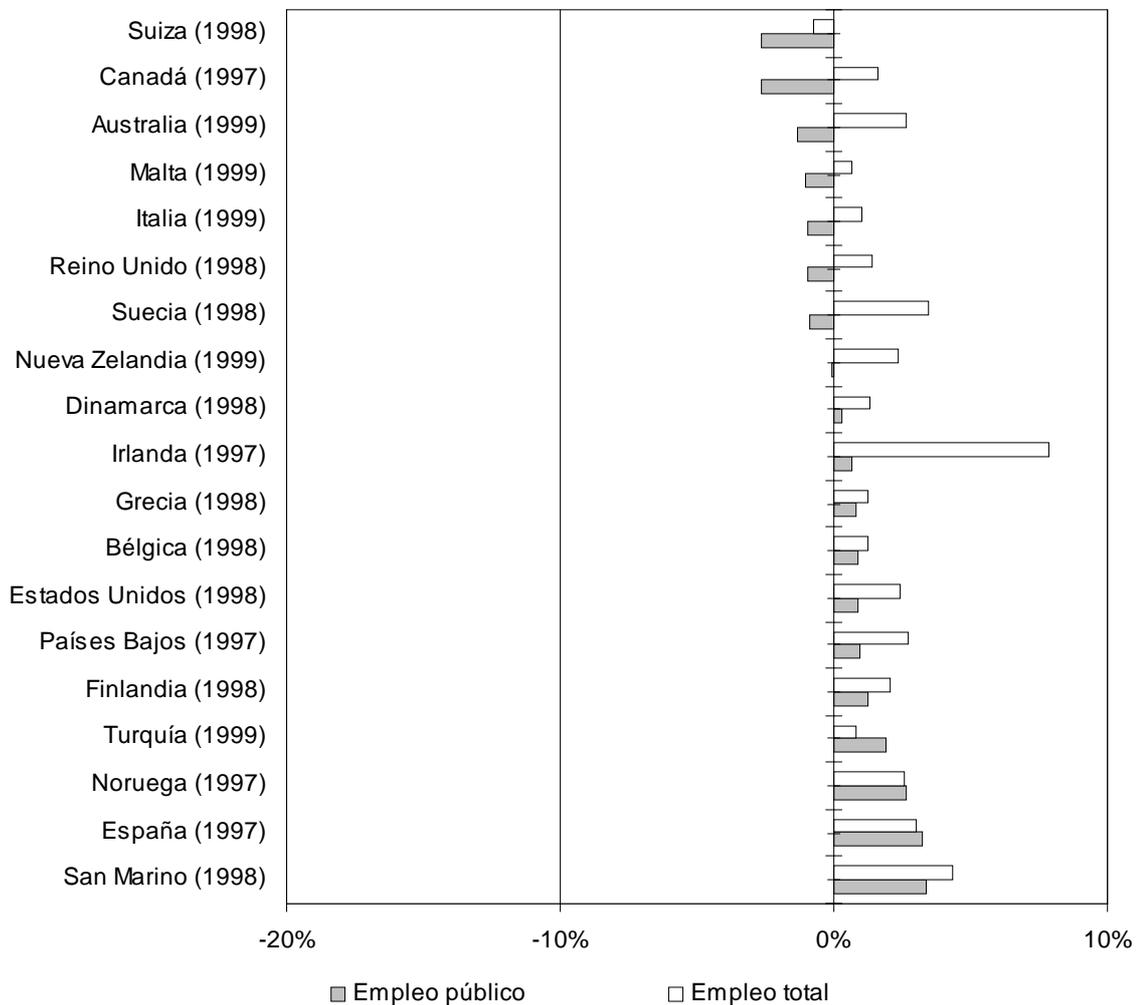
Gráfico 7.6. Porcentaje del empleo público respecto al empleo total en 21 países en desarrollo¹
(en porcentajes correspondientes al último año disponible)



1) Por orden ascendente de porcentajes de la proporción del empleo público respecto al empleo total.

Fuente: OIT: PSEDB, *op. cit.*

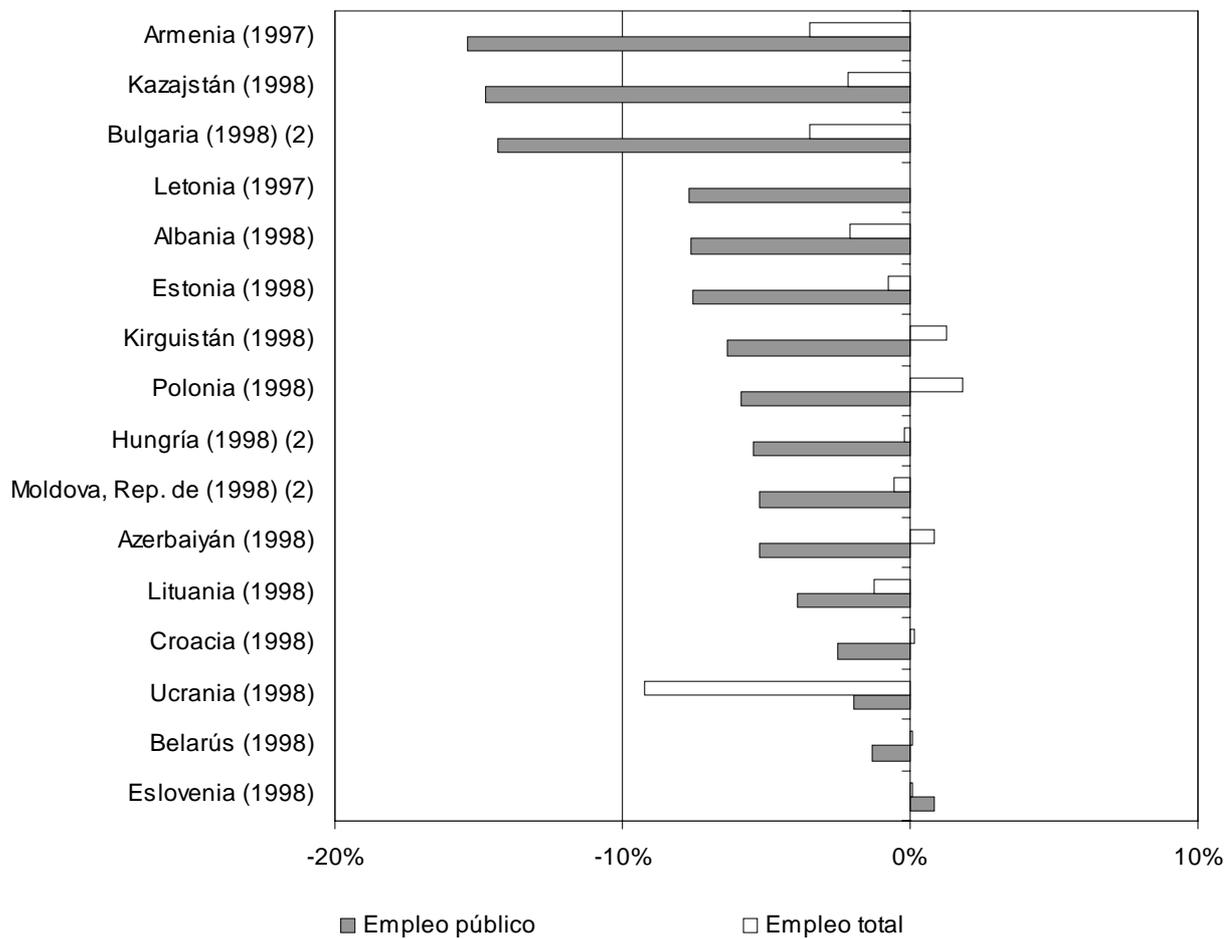
Gráfico 7.7. Cambios en el empleo total y público en 19 países industrializados¹
 (Índices del cambio anual a partir del año base 1995=100)



1) Por orden ascendente de porcentajes de cambios en el empleo público.

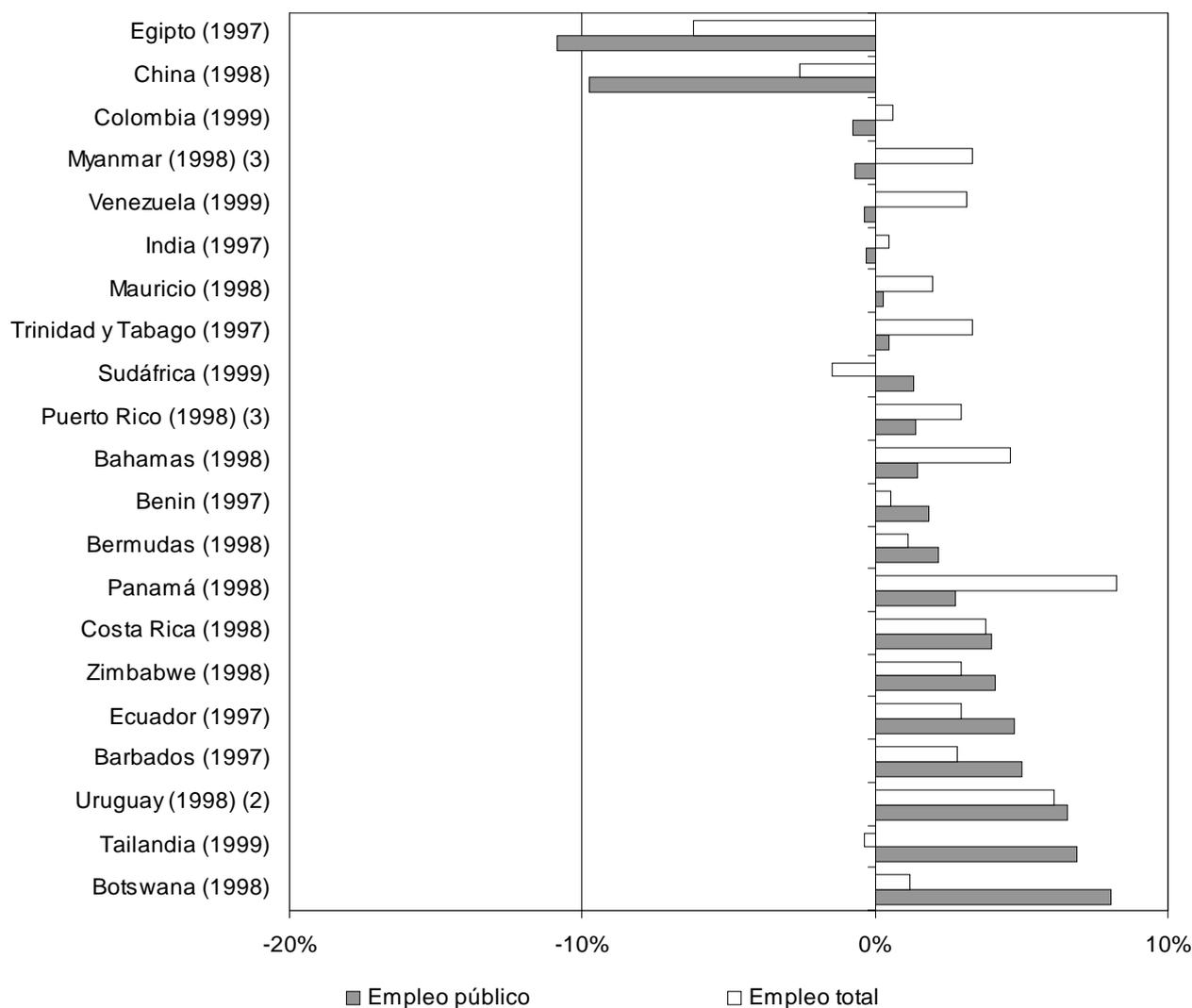
Fuente: OIT: PSEDB, *op. cit.*

Gráfico 7.8. Cambios en el empleo total y público en 16 economías en transición¹
 (Índices del cambio anual a partir del año base)



1) Por orden ascendente de porcentajes de cambios en el empleo público; 2) 1996=100.
 Fuente: OIT: PSEDB, *op. cit.*

Gráfico 7.9. Cambios en el empleo total y público en 21 países en desarrollo¹
(Índices de los cambios anuales a partir del año base)



1) Por orden ascendente de porcentajes en el empleo público; 2) 1996=100; 3) 1994=100.

Fuente: OIT: PSEDB, *op. cit.*

Hay limitaciones en cuanto a las estadísticas nacionales, así como al modo en el que se elaboran y se presentan a depositarios internacionales. Ahora bien, en el anexo 2 se presentan respecto de algunos países estadísticas razonablemente comparables sobre la estructura y la evolución del empleo en los sectores que se examinan en este informe. Las estadísticas correspondientes para destacar el alcance y los efectos de la descentralización corresponden a un número limitado de países (cuadro 7.2). Por consiguiente, en concreto la última conclusión ha de compararse exhaustivamente con las cifras de descenso del empleo correspondientes a las reformas anteriores en la administración pública que acarrearón reducciones presupuestarias importantes. Estas reducciones también repercutieron en los fondos que se transferían a las administraciones locales, que a su vez también redujeron sus niveles de empleo.

Cuadro 7.1. Empleo en la administración pública por nivel gubernamental

País	Año	Administración pública						
		Total (miles)	Central (Federal) (miles)	%	Regional (Estado) (miles)	%	Local (miles)	%
Albania	1998	133,6	13,8	10,3	..	..	119,8	89,7
Alemania	1998	4.539,0	1.023,0	22,5	2.317,0	51,0	1.199,0	26,4
Bélgica	1999	716,8	161,5	22,5	333,9	46,6	221,4	30,9
Botswana	1998	101,9	83,1	81,6	..	..	18,8	18,4
Canadá	1997	2.537,7	338,0	13,3	1.314,8	51,8	884,9	34,9
República Checa	1997	748,6	509,2	68,0	..	..	239,4	32,0
Costa Rica	1998	159,5	152,6	95,7	..	..	6,9	4,3
Dinamarca	1998	835,4	186,0	22,3	186,8	22,4	462,6	55,4
Eslovenia	1998	122,7	108,4	88,3	..	..	14,3	11,7
España	1997	1.985,2	988,4	49,8	578,3	29,1	418,5	21,1
Filipinas	1999	502,2	107,0	21,3	..	..	395,2	78,7
Gambia	1999	15,8	15,0	94,9	0,2	1,0	0,7	4,1
Hungría	1998	759,3	264,8	34,9	..	..	494,5	65,1
Indonesia	1997	4.094,4	3.588,7	87,7	..	..	505,6	12,3
Irlanda	1997	230,8	199,9	86,6	..	..	30,9	13,4
Italia	1999	3.543,6	2.164,4	61,1	..	..	1.379,2	38,9
Malasia	1999	775,3	622,7	80,3	116,6	15,0	35,9	4,6
Mauricio	1998	61,9	56,1	90,7	..	..	5,7	9,3
Noruega	1998	689,9	152,1	22,0	..	..	537,8	78,0
Nueva Zelandia	1999	213,4	193,8	90,9	..	..	19,5	9,1
Países Bajos	1997	945,6	268,3	28,4	..	..	677,3	71,6
Reino Unido	1998	3.463,0	885,0	25,6	..	..	2.578,0	74,4
Sudáfrica	1999	1.436,3	341,3	23,8	864,8	60,2	230,2	16,0
Suecia	1998	1.230,6	251,0	20,4	230,4	18,7	749,2	60,9
Suiza	1998	482,7	50,5	10,5	214,9	44,5	217,3	45,0
Uganda	1997	155,2	135,6	87,4	..	..	19,6	12,6
Zimbabwe	1998	290,7	258,2	88,8	..	..	32,5	11,2

Fuente: OIT: Base de datos sobre el empleo en el sector público (PSEDB), Oficina de Estadística.

Cuadro 7.2. Cambios en el empleo total y público según los niveles gubernamentales
(1995 y último año disponible en los países seleccionados)

País* (último año disponible)	Empleo total	Empleo público	Empleo en la administración pública		
			Central	Federal (Estado)	Local
Albania (1998)			+	-	-
Malasia (1999)			+		-
Alemania (1998)			-		-
Hungría (1998)		-	-		-
Sudáfrica (1999)	-	+	-	+	-
Zimbabwe (1998)	+	+	+		-
Costa Rica (1998)	+	+	-		-
Canadá (1997)	+	-	-	+	-
Reino Unido (1998)	+	-	-	+	-
Italia (1999)	+	-	-		-
Suecia (1998)	+	-	-	-	-
Indonesia (1997)			+		-
Bélgica (1999)			-		=
Nueva Zelanda (1999)	+	=	+		+
Irlanda (1997)	+	+	+	-	+
Países Bajos (1997)	+	+	-		+
Mauricio (1998)	+	+	=		+
Dinamarca (1998)	+	+	+	-	+
Eslovenia (1998)	=	+	+		+
Noruega (1998)	=	+	+	+	+
Filipinas (1999)			-		+
España (1997)	+	+	+	-	+
Botswana (1998)	+	+	+		+
Uganda (1997)			-		+

Notas: * Clasificados en orden ascendente de empleo local; + cambios positivos; - cambios negativos; = sin cambios.

Fuente: OIT: Base de datos sobre el empleo en el sector público (PSEDB), Oficina de Estadística.

7.2. Educación

El empleo en la educación se rige en gran medida por dos factores: la demanda generada por el número de alumnos matriculados en los sistemas e instituciones educativos formales, públicos y privados, y las inversiones en la educación derivadas de fuentes públicas y privadas en respuesta a las necesidades cuantitativas y cualitativas. En el decenio de 1990 la demanda se incrementó en todo el mundo, impulsada por el crecimiento demográfico, la reducción del número de niños no escolarizados a nivel primario y el aumento constante de las matrículas a nivel secundario y superior en prácticamente todas las regiones. Sin embargo, el crecimiento de la demanda estaba lejos de ser uniforme en las distintas regiones. El África Subsahariana y el Asia meridional arrastraban a otras regiones en

prácticamente todos los grados, y en los países en transición de economías de planificación centralizada a economías de mercado se produjeron descensos significativos de las inscripciones en todos los niveles excepto en el primario. El Africa Subsahariana en su conjunto recuperó gran parte de las pérdidas de inscripciones en la educación primaria sufridas durante el decenio de 1980, período de considerables contratiempos provocados por las medidas de ajuste estructural ².

La financiación de la educación, otro factor determinante del empleo, segundo en importancia, ha permanecido estable o ha experimentado un aumento en el último decenio en el mundo, aunque las diferencias regionales e intrarregionales pueden ser enormes. En lo que se refiere al gasto del sector público, los países desarrollados siguen destinando al menos un 5 por ciento de su PIB a la educación, los países en transición en su conjunto han impulsado sus inversiones hasta alcanzar un 4,8 por ciento, pese a sus dificultades económicas, y los países menos desarrollados siguen teniendo un índice ligeramente inferior al 4 por ciento. No obstante, entre los países menos desarrollados, el Africa Subsahariana y los Estados árabes invierten más del 5 por ciento. Las grandes diferencias existentes entre los países de estos grupos pueden explicar esta aparente paradoja. Por ejemplo, los países menos adelantados (PMA) (que se elevan a casi 50, según declara la UNESCO), considerados independientemente, van a la zaga del resto del mundo en lo que se refiere a las inversiones del sector público en educación, con una media de sólo un 2 por ciento del PNB. Entre los PMA figuran muchos de los países del Africa Subsahariana, lo que significa que sus dificultades respecto a las inversiones educativas quedan ocultas por otros países africanos que realizan mayores inversiones. En lo que concierne a los PMA en su conjunto, el gasto en educación ha disminuido alarmantemente desde 1980, en un momento en el que la mayoría de los países se enfrentan a una demanda mayor de escolarización ³. Por el contrario, la capacidad de los países para financiar la educación, calculada mediante un PIB mayor *per cápita*, ha demostrado tener efectos positivos en la participación y en los logros en el ámbito educativo en una serie de países de renta media y elevada ⁴.

La demanda y las pautas de inversión han influido en el empleo de los docentes, que se halla en ascenso, pero no en la misma medida que en la escolarización (véase el gráfico 7.10). Al igual que en las cifras correspondientes a la escolarización, el empleo también varía apreciablemente según la región y los países dentro de las regiones. Pese a los índices considerablemente más elevados de

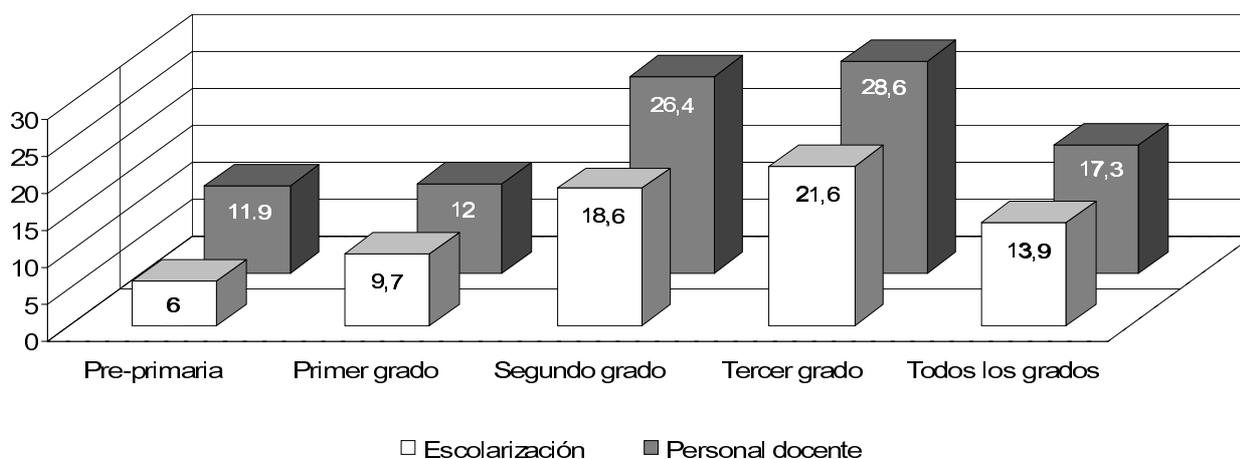
² UNESCO: *The right to education: Towards education for all throughout life* (París, 2000), anexo II, cuadros 5-8. OIT: *Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente* (Ginebra, 1996); OIT: *La educación permanente en el siglo XXI: nuevas funciones para el personal de educación* (Ginebra, 2000). En ambos informes, respectivamente, se observan las repercusiones del ajuste estructural en las inscripciones realizadas en los países en desarrollo y en transición, y los descensos vertiginosos registrados en la educación preprimaria y secundaria debido a los cambios políticos y económicos en estos países de Europa y Asia Central desde 1990.

³ *Ibid.*, anexo II, cuadro 12.

⁴ OCDE: *Investing in Education: Analysis of the 1999 World Education Indicators* (París, 2000), págs. 79-80.

contratación de docentes en los PMA, estos países sufren una falta muy acusada de profesores (especialmente de profesores calificados) en relación con las demandas de escolarización que siguen aumentando. Como resultado, se produce una espiral descendente en las condiciones, caracterizada por una falta de acceso, fracasos escolares, repetición de cursos y abandono escolar, lo que incrementa aún más la carga de los sistemas educativo, social y económico de la sociedad. Además, las diferencias existentes entre los países más desarrollados y los PMA se están acrecentando ⁵.

Gráfico 7.10. Porcentaje del aumento de la escolarización del personal docente en todo el mundo, 1990-1997



Fuente: Basado en UNESCO, *Informe mundial sobre la educación 2000* (París, 2000), anexo II, cuadros 5-9.

El análisis de la situación de empleo de los trabajadores establece el marco para tratar de la cuestión conexas que constituye el eje central de este informe: ¿cuáles son las tendencias relativas al personal educativo no docente, especialmente en lo que se refiere a aquellos que realizan funciones importantes de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje?

Los datos estadísticos que responden a esta pregunta son extremadamente limitados y parciales en lo que se refiere a su cobertura geográfica. En 1995, los países miembros de la OCDE estimaron que todo el personal educativo, aparte del personal docente, representaba un 1,5 por ciento de la población económicamente activa, y el personal docente el 3,9 por ciento. La proporción de personal docente aumentó durante la primera mitad del decenio de 1990, mientras que el porcentaje correspondiente a otros sectores del personal del ámbito educativo se mantuvo sin cambios. Algunos países decidieron asignar más recursos al personal no enseñante (aunque muchas de estas categorías de puestos también prestan de alguna manera un apoyo directo a la enseñanza). Las variaciones en la proporción existente entre

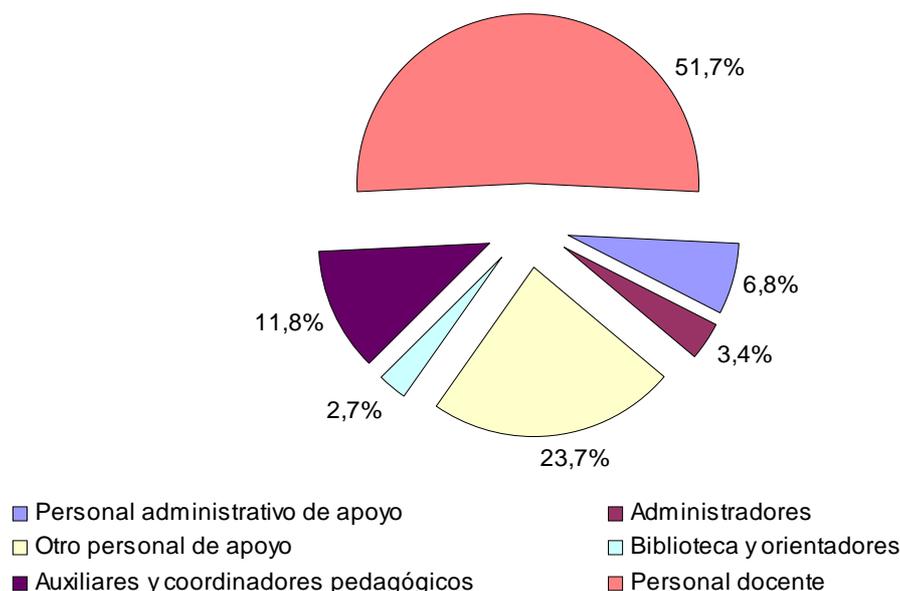
⁵ OIT: *La educación permanente...*, op. cit., págs. 20-21.

el personal docente y el no docente dependen de una serie de factores y políticas: las diferencias existentes en la enseñanza obligatoria y en las horas lectivas; el tamaño de la población en edad escolar, y los parámetros didácticos como las horas de trabajo del personal docente, el tamaño de las clases y las políticas relacionadas con las funciones no docentes del personal enseñante. En prácticamente la mitad de los países de la OCDE examinados en ese momento, se observó que el personal administrativo y de apoyo representaba entre el 20 y el 35 por ciento de los trabajadores del ámbito educativo. Algunos países, como Dinamarca y los Estados Unidos, se han encontrado sistemáticamente entre aquellos cuyo personal administrativo y educativo (personal docente no profesional) u otras categorías de personal de apoyo representaban como mínimo el 40 por ciento de la plantilla, mientras que en otros países como el Canadá, Grecia e Italia, por lo general las categorías de personal no docente representaban como máximo el 20 por ciento. Un estudio de la OIT relativo al período comprendido entre 1985 y 1994 no revelaba una tendencia uniforme en ninguna dirección entre los países con ingresos elevados (entre ellos la OCDE), pero sugería que en muchos de estos países había una tendencia más acusada a contratar a más personal auxiliar a medida que se diversificaban las poblaciones y necesidades educativas ⁶.

En algunos sistemas nacionales fuertemente descentralizados, federales u otros, donde la administración local es el principal o único proveedor de servicios educativos, las cifras anteriormente citadas corresponden en gran medida a las del personal de la administración local y, por consiguiente, están directamente relacionadas con el tema de este informe. No obstante, la relación entre el personal empleado en el sector educativo y el personal de la administración local no es en absoluto uniforme. En un país fuertemente descentralizado, los Estados Unidos, donde prácticamente todas las escuelas desde el ciclo preprimario hasta el fin del secundario están dirigidas por distritos a nivel de la ciudad (municipal) o del condado, el porcentaje nacional de personal no enseñante constituye un indicador aproximado de los niveles de empleo entre el personal no docente a nivel municipal. Como se observa en el gráfico 7.11, el personal administrativo y otro personal de apoyo de los establecimientos docentes abarca más del 30 por ciento de los trabajadores empleados en las escuelas públicas primarias y secundarias, aunque su número descendió ligeramente en el curso del decenio de 1990. En el proceso, el número de auxiliares pedagógicos aumentó, lo que armonizó *grosso modo* las tendencias de los Estados Unidos con las mencionadas anteriormente y en otras fuentes en dos ámbitos importantes: la contratación de más personal auxiliar y la inversión en mayores recursos humanos directamente contratados para llevar a cabo tareas didácticas.

⁶ OIT: *La educación permanente...*, *op. cit.*, pág. 95; OIT: *Evolución reciente del sector de la educación* (Ginebra, 1996), págs. 12-13; OCDE: *Education at a Glance, OECD Indicators, 1997* (París, 1997), pág. 119.

Gráfico 7.11. Empleo del personal docente y no docente, Estados Unidos, 1999 (%)



Fuente: *National Center for Education Statistics (NCES): Principales datos generales, personal y alumnos de las escuelas públicas, y recuento de graduados por estados, año escolar 1999-2000 (NCES, Departamento de Educación de los Estados Unidos).*

Resulta más difícil evaluar las cifras generales de empleo de los países no pertenecientes al grupo de la OCDE. En un estudio de 1998⁷ se calculaba que el personal del ámbito educativo del sector público o empleado por el gobierno en las regiones en desarrollo representaba cerca de la mitad de los niveles de los países de la OCDE. En base a estas estimaciones de una serie de fuentes, a principios del decenio de 1990 la media de empleo gubernamental en la educación como porcentaje de la población (y no del empleo en su conjunto o de la participación de la mano de obra como se utiliza por lo general en la OIT) era de un 0,6 por ciento en África, un 0,8 por ciento en Asia, América Latina y el Caribe y un 0,9 por ciento en Oriente Medio y el Norte de África, en comparación con un 2,1 por ciento en los países de la OCDE. Ahora bien, en Europa Central y Oriental y en la antigua URSS, según se ha estimado un 3 por ciento de la población trabajaba en el ámbito educativo, en gran parte debido a los elevados porcentajes de la antigua URSS. El número total de empleados del gobierno central había disminuido considerablemente en todos los grupos de países durante el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990, lo cual sólo se veía compensado en parte por el aumento del empleo en la administración local. Aunque no se disponía de datos del desglose por sector, puede especularse que la educación se halla tan afectada como los demás sectores públicos, pero el panorama estadístico reconocidamente incompleto no responde claramente a la pregunta sobre el número de personas empleadas en el sector educativo a nivel municipal, y sobre si esto ha cambiado

⁷ S. Schiavo-Campo: «Government employment and pay: The global and regional evidence», en *Public Administration and Development*, 18, págs. 462 y 467 y anexo, págs. 474-478.

significativamente como resultado de la descentralización y de las políticas de privatización.

7.3. Servicios de salud

En los servicios de salud en general, han tenido lugar distintos tipos de reformas con diferentes repercusiones en el empleo. Esto se examinó en un informe de la OIT presentado en la Reunión paritaria sobre las condiciones de empleo y de trabajo en el marco de las reformas del sector de la salud, en 1998⁸. Aparentemente, el modelo más frecuente de reforma en el sector de la salud es el que conduce a la reestructuración del empleo en los servicios de salud, haciendo hincapié en las profesiones del ámbito de la enfermería. Esto se ha sumado al déficit persistente de enfermeros debido a que por una serie de razones la oferta de este mercado de trabajo no ha seguido el ritmo de la demanda. Al mismo tiempo, el cambio de la política en materia de salud en favor de la asistencia sanitaria preventiva y primaria ha requerido que se reestructure el empleo del nivel del gobierno central al local y que se incluya la prestación de servicios de salud del sector privado.

En Filipinas, por ejemplo⁹, como consecuencia de la descentralización de los servicios públicos de asistencia sanitaria en el decenio de 1990, la mayor parte del personal sanitario se halla ahora bajo la responsabilidad de las unidades de la administración local (véase el cuadro 7.3). En una iniciativa más reciente del Departamento de Salud, de los aproximadamente 3.000 trabajadores que han permanecido en la oficina central, entre otro 40 y 50 por ciento será destinado a las regiones y a los nuevos centros de desarrollo sanitario.

Cuadro 7.3. Número de médicos, dentistas, enfermeros y parteras de Filipinas empleados por el Gobierno (a nivel local, tras la descentralización, y central), 1997

	Nivel local	Nivel central
Médicos	3.123	4.232
Dentistas	1.782	179
Enfermeros	4.882	4.837
Parteras	15.647	241
Total	25.434	9.489

Fuente: División del Personal, Departamento de Salud, Sistema de información de los servicios sanitarios sobre el terreno, citado en Sia, *op. cit.*, pág. 157.

⁸ OIT: *Condiciones de empleo y de trabajo en el marco de las reformas del sector de la salud*, informe para el debate de la Reunión paritaria sobre las condiciones de empleo y de trabajo en el marco de las reformas del sector de la salud, Ginebra, 1998.

⁹ I.C. Sia y colaboradores: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», en OIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Ginebra, OIT, 2000), pág. 157.

7.4. Transporte

El transporte puede favorecer la creación de empleo de diversas formas. En primer lugar, las inversiones en infraestructura de transportes contribuyen a la creación de empleo tanto a corto como a largo plazo. Los efectos a corto plazo, que se producen durante la fase de construcción, son los más fáciles de calcular. Esto es con frecuencia uno de los atractivos de la inversión pública en infraestructura de transportes. Aunque se recibe con agrado el impulso a corto plazo que experimenta el empleo, especialmente en las regiones con un elevado índice de desempleo, el principal objetivo de la inversión en infraestructura de transportes no es éste, sino más bien garantizar las ganancias a largo plazo en forma de una mayor competitividad y crear empleo duradero. En segundo lugar, los sistemas de transporte eficientes son esenciales para el funcionamiento del mercado de trabajo con el fin de garantizar el mayor acceso posible de los trabajadores al empleo. El desempleo de muchos países se deriva en parte de unos sistemas de transporte mal planificados, lo cual puede constituir un obstáculo para la movilidad de los trabajadores incluso en distancias comparativamente cortas, por ejemplo dentro de un mismo centro urbano. Se reconoce cada vez más que en este contexto el punto clave no suele ser crear una nueva infraestructura de transportes, sino ofrecer servicios de transporte, especialmente transporte público.

En lo que se refiere a la evolución del empleo en el propio sector del transporte, resulta muy difícil obtener cifras de empleo que posibiliten establecer una distinción entre los trabajadores de las empresas de transporte de propiedad pública y aquellos que trabajan en empresas de transporte de propiedad privada. Las categorías estadísticas incluyen el transporte en los servicios de comunicación. Se dispone de algunas estadísticas sobre transporte desglosadas en función de distintas categorías respecto a los Estados Unidos y a Europa.

A finales de 1997, el empleo total en los ferrocarriles se elevó a 8.306.000 personas. La mayoría de los operadores ferroviarios de la Unión Europea y de Europa Central y Oriental redujeron el número de puestos de trabajo. Las disminuciones desde 1996-1997 oscilaron del 28,7 por ciento para los ferrocarriles estatales de Dinamarca (DSB) a una media de un 4,3 por ciento en los países de Europa Central. También se registraron reducciones de puestos de trabajo en otras partes: Australia, China, Estados Unidos, India, Japón, Nueva Zelandia y Federación de Rusia.

En el cuadro 7.4 figuran las cifras sobre la evolución de los distintos medios de transporte en los Estados Unidos entre 1990 y 1998, y se muestra el fuerte crecimiento del tránsito local e interurbano de pasajeros, en donde el número de empleados pasó de 338.000 en 1990 a 468.000 en 1998.

Cuadro 7.4. Empleados en nómina por industria en los Estados Unidos, promedios anuales, 1990-1998
(en miles)

Industria	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Transporte	3.511	3.495	3.495	3.598	3.761	3.904	4.019	4.123	4.276
Ferrocarriles	279	262	254	248	241	238	231	227	231
Transporte local/ interurbano de pasajeros	338	354	361	379	404	419	437	452	468
Camiones y almacenaje	1.395	1.378	1.385	1.444	1.526	1.587	1.637	1.677	1.745
Transporte marítimo o fluvial	177	184	173	168	172	175	174	179	180
Transporte aéreo	968	962	964	988	1.023	1.068	1.107	1.134	1.183
Oleoductos y gasoductos	19	19	19	18	17	15	15	14	14
Servicios de transporte	336	336	338	352	378	401	418	441	455

Fuente: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos: Informe sobre la mano de obra de los Estados Unidos (1999), pág. 148.

En el cuadro 7.5 se describe la situación del empleo en los distintos medios de transporte en los países de la Unión Europea en 1995, y también se indica el porcentaje del empleo en el sector del transporte respecto al empleo total. Un estudio aleatorio de 45 empresas de transporte público de distintas partes del mundo reveló que en 1996 estas empresas empleaban a un total de 512.000 personas¹⁰.

¹⁰ Cálculos del autor basados en: *Jane's Urban Transport Systems*, decimosexta edición (1997-1998) y decimoctava edición (1999-2000).

Cuadro 7.5. Empleo en el sector del transporte europeo (por medio de transporte) – 1995 (1.000 personas)

País	Ferrocarriles	Oleoductos y gasoductos	Transporte de pasajeros por carretera	Transporte de mercancías por carretera	Transporte marítimo	Transporte fluvial	Transporte aéreo	Agencias de viajes/ Operadores turísticos	Actividades de transporte complementarias	Transporte total	Porcentaje del empleo total
Bélgica	41,9	0,01	25,9	42,7	2,3	1,3	12,4	5,8	34,8	167,0	4,5
Dinamarca	15,7	0,13	22,9	36,9	11,8	-	13,3	5,5	30,5	136,7	5,4
Alemania	311,0	0,96	198,2	236,2	31,5	11,6	66,8	65,1	355,8	1.277,1	3,7
Grecia	11,9	-	25,5	105,6	3,1	-	5,7	5,0	53,2	209,9	5,4
España	41,9	0,1	66,6	240,9	9,6	0,1	32,8	30,6	91,2	513,8	4,0
Francia	181,1	1,28	168,1	270,4	11,4	2,1	59,3	30,7	170,6	895,0	4,0
Irlanda	11,1	-	6,7	9,5	1,8	-	5,9	2,9	8,0	45,9	3,5
Italia	162,8	0,51	134,5	268,7	20,1	5,7	20,5	31,0	160,0	803,8	3,6
Luxemburgo	3,3	-	1,8	4,0	-	0,1	2,9	0,5	1,2	13,8	6,5
Países Bajos	26,6	0,19	60,5	102,6	8,7	13,8	32,4	18,0	56,3	319,1	5,9
Austria	62,8	0,14	35,6	34,8	0,0	0,5	6,3	8,2	20,5	168,9	5,0
Portugal	13,1	-	34,1	30,2	1,5	1,1	9,2	5,0	17,2	111,4	2,5
Finlandia	15,2	-	16,4	28,3	8,1	0,3	7,4	3,3	14,8	93,8	4,8
Suecia	21,6	0,0	34,2	44,9	12,7	0,7	10,1	7,6	25,9	157,8	3,9
Reino Unido	101,5	1,0	112,4	244,7	23,5	0,2	58,0	75,0	203,3	819,5	3,2
UE 15	1.021,5	4,31	943,3	1.700,2	146,1	37,5	343,1	294,2	1.243,4	5.733,6	3,9

Fuente: Unión Europea: *EU transport in figures: Statistical Pocketbook–2000* (Bruselas, 2000), cuadro 1.10.

7.5. Servicios públicos

Desde el principio, ha de señalarse que es difícil obtener datos desglosados fidedignos y comparables en relación con la mayor parte de las industrias de servicios públicos. En la mayoría de los países tales estadísticas sobre el empleo se acopian y se presentan ya sea respecto de todos los servicios públicos o bien forman parte del empleo total en el servicio público o gubernamental. Además, las estadísticas disponibles tampoco cuentan con cifras independientes relativas al empleo en los servicios de propiedad pública o privada. No obstante, algunas se exponen en el anexo 2.

La evolución del empleo en los sectores privatizado y desreglamentado no es uniforme, como se deduce del ejemplo de las industrias de servicios públicos más importantes del Reino Unido ¹¹. Cabe señalar que en este país se observó que una gran parte de las reducciones de empleos se produce a la hora de preparar las reformas estructurales y que por sí sola la privatización, es decir, el cambio de propietario, no siempre es el factor decisivo. Los estudios muestran que el empleo total en los sectores desreglamentados se ha mantenido relativamente constante dado que las pérdidas de puestos de trabajo en las principales actividades de las empresas privatizadas han sido compensadas por la creación de nuevos puestos en actividades diversificadas. Mientras que algunos de los antiguos proveedores exclusivos de los sectores reglamentados han acusado considerables pérdidas de puestos de trabajo, se han creado nuevos empleos en empresas que se han introducido en el mercado (proveedores de telecomunicaciones, productores independientes de energía y otros proveedores de servicios). No obstante, es difícil determinar el tamaño y la distribución sectorial de los puestos de trabajo recientemente creados. Aunque la subcontratación a menudo tiene como resultado una reducción del empleo en las unidades directamente implicadas, no hay ningún indicio de que el aumento de la subcontratación haya dado lugar a un alza del desempleo, debido a que los trabajadores afectados son transferidos en el interior de la empresa o empleados por el contratista privado. En especial, a menudo se mantiene al personal con mayores calificaciones, y las posibilidades de reducir los costos por medio de una contracción del empleo se ven, no obstante, limitadas. Una de las funciones importantes del supervisor es examinar la calidad de los servicios ofrecidos, es decir, garantizar que las reducciones de los costos no se consigan mediante una disminución de la calidad ¹².

Sin embargo, en un estudio reciente elaborado para la Comisión Europea, se demostraba que en las industrias de la electricidad y el gas de la Unión Europea se habían perdido 250.000 puestos de trabajo entre 1990 y 1998, pero que la reestructuración se había llevado a cabo de manera socialmente responsable. Las cifras de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) muestran que se ha producido un descenso significativo del empleo en el sector de la electricidad. Sin embargo, la magnitud del descenso del empleo varía

¹¹ W. Pfaffenberger, U. Scheele y K. Salge: *Energieversorgung nach der Deregulierung: Entwicklungen, Positionen, Folgen* (Berlín, Ediciones Sigma, 1999), pág. 72.

¹² *Ibíd.*, págs. 72-76.

considerablemente según los países, mostrando una fuerte correlación entre la reducción del empleo y la magnitud de la reestructuración y la privatización experimentadas en el sector. Aunque el Reino Unido, que constituye un ejemplo representativo de los países en los que se ha producido una amplia reestructuración, ha experimentado una disminución del empleo de hasta un 40 por ciento, en Francia y en España, países en los que no se ha llevado a cabo una reestructuración importante, el empleo en este sector permaneció estable o aumentó ¹³.

Recuadro 7.1

Privatización y empleo en el sector de los servicios públicos del Reino Unido

El nuevo contexto comercial resultante de la privatización y la liberalización en el Reino Unido exigía que las empresas redujesen costos con el fin de ser competitivas e incrementar el valor del capital social. Ahora bien, la reducción de costos tenía que gestionarse de manera que no sólo evitase una confrontación perjudicial con los sindicatos, sino que también permitiese a la dirección seguir adelante con nuevos cambios en las prácticas de trabajo para incrementar la eficacia. Con costos laborales que constituyen una parte relativamente modesta de los costos totales — menos de un 10 por ciento — y con una rentabilidad elevada, las compañías generadoras procedieron a ello en parte a través de incrementos uniformes de los salarios. No obstante, los niveles de empleo disminuyeron drásticamente. A partir de 1990, la mano de obra de PowerGen ha pasado de algo más de 9.000 trabajadores a algo más de 3.000. La mano de obra de National Power se ha reducido de forma aún más drástica, pasando de 17.000 en 1990 a cerca de 3.000 hoy en día. Por lo general, estas reducciones se llevaron a cabo mediante condiciones de cesantía relativamente generosas en el contexto de las políticas encaminadas a evitar los despidos obligatorios.

Fuente: J. Arrowsmith y T. Edwards: «Industrial relations implications of the liberalisation of the UK electricity sector», en *Eironline*, diciembre de 2000, <http://www.eiro.eurofound.ie/2000/12features/uk0012105F.html>.

En abril de 2000, la compañía eléctrica española *Endesa* decidió destinar 3.000 millones de euros a cubrir los costos de las reducciones de personal. Esta medida concierne principalmente a las filiales de América Latina, donde el grupo detenta un gran poder y pretende suprimir 8.958 puestos. En general, *Endesa* tiene la intención de reducir su plantilla de 34.916 a 22.000 ¹⁴.

En la Argentina, la compañía eléctrica del Gran Buenos Aires (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires – SEGBA) empleaba a 20.000 trabajadores antes de la privatización. En el período inmediatamente anterior a la privatización de 1992, esta cifra se redujo hasta 17.600. Las siete empresas privatizadas que se hicieron cargo de las actividades de SEGBA siguieron despidiendo a trabajadores, y en junio de 1999 sólo contaban con una plantilla de 6.618 personas.

La información sobre el empleo en la administración local y las repercusiones de la reestructuración en los empleados de la región de Asia y el Pacífico es extremadamente limitada. La investigación internacional en una serie de sectores indica que la transformación de las empresas en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades y la privatización por lo general conducen a reducciones en el conjunto del empleo y provocan una intensificación del trabajo. Suelen producirse

¹³ ECOTEC: *Effects of the liberalisation of gas and electricity markets on employment*, proyecto de informe final (2000).

¹⁴ F. Musseau: «Le géant espagnol de l'électricité supprime plus de 12.000 emplois», en *Le Temps* (Ginebra), 5 de abril de 2000.

reducciones en los niveles globales de empleo incluso si un equipo interno es el ganador de una licitación pública. Por consiguiente, en ausencia de mejoras técnicas en el suministro de servicios, el resultado para los empleados es generalmente una intensificación del trabajo.

8. Repercusiones en las condiciones de trabajo y empleo en los servicios municipales

Pese a lo mucho que se ha escrito sobre los procesos de descentralización y privatización, hay poca información disponible sobre sus repercusiones en las condiciones de trabajo y empleo del personal de los servicios municipales. Aparentemente, la situación varía mucho entre los sectores económicos, los distintos grupos profesionales, las regiones geográficas y los sexos. Los ejemplos son principalmente de índole cualitativa y a menudo «anecdóticos». Los datos estadísticos son escasos dado que con frecuencia los estudios no están desglosados por sectores económicos, por contextos privados y públicos o por niveles de gobierno central y local. No obstante, se dispone de mayor información respecto de algunos países, por ejemplo Australia, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Reino Unido ¹.

Los efectos de la subcontratación en una serie de servicios municipales se estudiaron en diversos pueblos y ciudades de los Estados Unidos. Se descubrió que los incrementos de productividad mediante la subcontratación no se debían a que los salarios fueran bajos, sino al aumento del trabajo realizado por empleado por unidad de tiempo. La diferencia de costos que se observaba se explicaba por el hecho de que los contratistas: 1) concedían menos tiempo libre remunerado a sus empleados (menos tiempo de vacaciones y menos ausencias pagadas); 2) recurrían a trabajadores a tiempo parcial y poco calificados cuando era posible; 3) tenían mayor tendencia a responsabilizar a sus directores del mantenimiento de los equipos; 4) era más frecuente que concedieran a sus jefes directos la autoridad de contratar y despedir a trabajadores; 5) era más probable que utilizaran sistemas de incentivos; 6) poseían menos coeficiente de mano de obra (es decir, utilizaban más los equipos de capital productivo); 7) contaban con trabajadores más jóvenes y con menos antigüedad, y 8) tenían más trabajadores por supervisor.

No obstante, algunas veces los incrementos de la productividad se deben a una reducción de los salarios, de las horas, o de ambos, como confirman los estudios sobre la experiencia en cuanto a los concursos públicos obligatorios en el Reino Unido. En un estudio oficial de la Comisión de Auditoría se destacaba que había habido recortes salariales en el ámbito de la limpieza de edificios (tarea que principalmente llevan a cabo mujeres e inmigrantes), pero no en otros servicios cubiertos por el concurso público obligatorio. En otro estudio elaborado por el Departamento de Investigación Laboral que recibe el apoyo del sindicato se hacía referencia a recortes salariales en un 12 por ciento de los casos, a una disminución

¹ Para los estudios sobre los Estados Unidos y el Reino Unido, véase B. Martin: *Privatization of public services: Potential and limitations*, documento de trabajo del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, en curso de publicación); para Australia y Nueva Zelandia, véase M. Paddon: *Social and Labour consequences of the decentralization and privatization of municipal services: The cases of Australia and New Zealand*, documento de trabajo del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, en curso de publicación).

del número de horas en un 17 por ciento y a la ausencia de cambios en los salarios y las condiciones de trabajo en un 26 por ciento de los casos. En el sector privado, el salario mínimo tendía a ser más bajo y las primas más elevadas. Sin embargo, en otro estudio se deducía que los servicios con más probabilidades de ser presentados a concursos públicos eran aquellos cuyos costos de mano de obra constituían un porcentaje importante respecto a los costos totales, y cuyos índices salariales dominantes a nivel local en el sector privado para las categorías del personal contratado eran considerablemente más bajos que los negociados respecto a la mano de obra directamente contratada por las autoridades municipales.

En cualquier caso, los factores que determinan las condiciones de trabajo y empleo no siempre muestran tendencias claras. En lo que se refiere a la remuneración, por ejemplo no se sabe con certeza qué sector, el público (central o local) o el privado, ofrece mejores condiciones. Incluso los niveles salariales formalmente fijados para la administración pública en muchos países en desarrollo y en transición no garantizan necesariamente el pago sistemático de los salarios o incluso pago propiamente dicho. Por lo general, las disposiciones en materia de trabajo se han vuelto más flexibles de lo que sucedía tradicionalmente en la administración pública, y los grados de esta flexibilidad presentan amplias variaciones. Por lo que parece, el volumen de trabajo y su intensidad han aumentado en todos los sectores que ofrecen servicios municipales, ya sean privados o públicos. No es frecuente que las repercusiones de estas tendencias se tengan en cuenta cuando se valora la eficacia y la calidad a la hora de ofrecer los servicios. La situación y las condiciones de empleo muestran que puede presentarse cualquier faceta en cualquier sector. Ahora bien, parece que hoy en día se encuentran asimismo contratos más flexibles y no convencionales, junto con la condición tradicional de la administración pública en el mismo marco institucional. Puesto que los sectores económicos que ofrecen servicios municipales se hallan con frecuencia en distintas fases de desarrollo, en este capítulo se facilitará información y datos disponibles respecto a estos sectores.

8.1. Educación

Los sistemas más descentralizados asignan los recursos dirigidos al personal de modo diferente. En los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), las autoridades municipales asignan fondos a las escuelas según sus propios criterios, aunque las asociaciones de municipios pueden facilitar asesoramiento respecto a los criterios que han de aplicarse. En algunos países, la asignación de fondos ha de cumplir las normas establecidas por la legislación nacional, y/o garantizar el desarrollo profesional docente. En el Reino Unido (Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte), una fórmula establecida con más rigidez basada en la Gestión Local de las Normas de las Escuelas divide los recursos destinados al grueso del personal y los gastos operativos entre las escuelas, administradas por juntas escolares y por autoridades locales en materia de educación, que conservan recursos que destinan a los salarios del personal, tal como los orientadores y aquellas personas que apoyan el desarrollo del programa educativo. La edad y el número de alumnos son los principales factores que determinan la magnitud de las asignaciones en el Reino Unido. Según parece, en Escocia las normas que rigen la Gestión Escolar Autónoma tienen en cuenta los criterios geográficos y sociales y han de garantizar la igualdad de trato entre las

escuelas reconociendo las desigualdades que existen entre ellas, mientras que las políticas de asignación de fondos adoptadas en Suecia en 1993 tras el primer proceso de descentralización están encaminadas a garantizar unas condiciones equivalentes de financiamiento entre los municipios y los condados.

La elaboración de presupuestos descentralizados que aplica fórmulas basadas únicamente en el número de alumnos ha sido criticada por desfavorecer al personal con más calificaciones, experiencia y antigüedad. Los establecimientos docentes que cuentan con una proporción elevada de profesores con antigüedad y de otro personal pueden verse obligados a reducir otros gastos o a contratar a profesores más jóvenes o con menos experiencia a fin de evitar gastos deficitarios. Para contrarrestar las presiones financieras en favor de la contratación de personal más joven, con menos experiencia o poco calificado en las escuelas secundarias de los Países Bajos, se reajustan las subvenciones de los niveles superiores en función de la edad media del personal de cada escuela ².

Pese al elevado grado de descentralización que se observa en las decisiones relativas a la contratación, la fijación de los salarios del personal docente en los países nórdicos y en el Reino Unido todavía se halla fuertemente descentralizada. En los países nórdicos a excepción de Suecia, los municipios, en calidad de órgano empleador, han de respetar los salarios y las horas de trabajo que han sido negociados a nivel nacional, aunque últimamente se han introducido modificaciones que amplían el margen disponible para la fijación a nivel local. Cumplir los objetivos educativos según se definen en las normas establecidas por el gobierno central o asumir responsabilidades complementarias que van más allá de los principales requisitos en materia de empleo en Dinamarca da lugar a suplementos salariales, mientras que en Noruega es posible desde 1999 realizar ajustes locales en los niveles salariales a nivel nacional. Según los datos disponibles, ciertos municipios de Islandia pagan salarios que se encuentran por encima de los índices convenidos a nivel nacional. Suecia posee un marco negociado en el plano nacional por el que se fijan los salarios y otras condiciones (horas semanales, vacaciones y educación permanente), pero los salarios reales se negocian individualmente a nivel local. Los salarios del personal no docente de Dinamarca, Finlandia y Suecia se negocian a nivel central, mientras que en Islandia y Noruega se fijan a nivel local ³.

En ciertos aspectos, el país más descentralizado de Europa, el Reino Unido (Inglaterra y Gales), posee el sistema de fijación de salarios más centralizado, al menos en lo que concierne al personal docente. La negociación colectiva fue abolida a finales del decenio de 1980 previamente a la introducción de la gestión local de las escuelas. Actualmente, el Gobierno central fija los salarios del personal docente a partir de recomendaciones presentadas por una junta consultiva de revisión salarial que sopesa los argumentos de todas las partes interesadas, en particular la directiva escolar y los sindicatos de profesores.

² Eurydice, 2000, *ibíd.*, págs. 135 y 136, 166 en el caso de Suecia y 199 en el de los Países Bajos y el Reino Unido.

³ *Ibíd.*, págs. 134 y 135.

En los países europeos que permanecen más centralizados en lo que se refiere a la financiación y a la adopción de decisiones, hay una tendencia correspondiente a someter la fijación de salarios a normas centralizadas. Por ejemplo, los índices salariales del personal no docente en Alemania se basan en las normas de la administración pública que se aplican a los trabajadores en régimen de subcontratación, mientras que en Austria, los salarios del personal técnico de las escuelas primarias y de muchas escuelas secundarias se basan en las normas nacionales en materia salarial ⁴.

Ciertos países europeos poseen un sistema mixto con arreglo al cual el órgano encargado de la fijación de salarios a nivel municipal está sometido a normas de nivel superior. Los municipios belgas son los encargados de pagar al personal de mantenimiento de las escuelas en base a regulaciones provinciales o municipales, aunque han de respetar las normas operativas establecidas en todos los lugares de trabajo según la legislación nacional. Los comités municipales de formación profesional que asignan fondos a instituciones en Irlanda también contratan y pagan a trabajadores, aunque los índices vienen determinados por normas negociadas a nivel nacional para el personal docente, y por la regulación para el personal no docente ⁵.

Los sistemas tradicionalmente descentralizados de los Estados Unidos no han modificado sustancialmente el nivel de fijación salarial en los últimos años, dado que los salarios del personal docente y no docente todavía se negocian principalmente en el marco del distrito escolar local (municipal o del condado).

No hay muchos elementos que demuestren que la descentralización por sí misma haya afectado a los salarios y a otras condiciones de trabajo de los docentes en los países en desarrollo con renta media y baja; que en el decenio de 1980 esos países sufrieron intensamente los efectos de las medidas de ajuste estructural que redujeron los gastos en el sector público. No obstante, particularmente en los países de América Latina, la descentralización dio lugar a una disminución del poder de negociación de los sindicatos del personal docente, reduciendo así su capacidad para actuar respecto a los descensos salariales y el empeoramiento de las condiciones de enseñanza. Los sindicatos que se encontraban en tales situaciones se han visto obligados a reorientar su capacidad limitada en un clima de negociación que a veces es complejo con cada gobierno municipal o escuela privada local. En algunos casos, han tenido que enfrentarse a prácticas de contratación restrictivas y otros recortes a nivel local dictados por las políticas de ajuste estructural de índole financiera que sometieron a los representantes sindicales a una presión todavía más intensa ⁶. El ejemplo de Chile es ilustrativo, dado que este país vivió una de las experiencias más rápidas y completas de descentralización del mundo en los años que siguieron a la instauración del régimen militar.

⁴ *Ibíd.*, pág. 140.

⁵ *Ibíd.*, págs. 141 y 143.

⁶ OIT: *Incidencia del ajuste estructural...*, *op. cit.*, págs. 67 y 68.

Recuadro 8.1

La «municipalización» de las escuelas chilenas

Tras el derrocamiento del Gobierno democrático en 1973, y después de un período inicial de centralización continuada, disfrazado por unos toques de descentralización en forma de órganos regionales o de alcaldes locales nombrados por el Gobierno central, que deberían rendir ampliamente cuentas al Gobierno de Santiago, entre principios y mediados del decenio de 1980 se produjo un proceso de descentralización más clásico. El control de prácticamente todas las escuelas primarias y secundarias dirigidas por el Estado fue transferido a los municipios, los cuales tenían autoridad administrativa y financiera para dirigir las escuelas, mientras que la educación técnica y profesional se transfirió en su mayor parte a las escuelas privadas. En 1986, casi todas las instituciones primarias y secundarias se hallaban ya bajo control municipal. Aunque en un primer momento el nivel de financiación era suficiente para mantener las normas en materia educativa, la erosión sistemática de los mecanismos utilizados para garantizar la financiación de la educación en el ámbito municipal en los siguientes años creó dificultades en numerosos frentes; cabe destacar las disparidades en los servicios y recursos entre los municipios ricos y pobres. Estos últimos se vieron confrontados a una base impositiva más baja, a menos recursos, y, por consiguiente, a presupuestos operativos más restringidos.

Las consecuencias para el personal y los servicios educativos fueron múltiples: despidos arbitrarios; inestabilidad laboral e intenso movimiento del personal; reducciones salariales debido a recortes en las ayudas gubernamentales, y ausencia prácticamente de participación por parte de los educadores en la concepción y el ajuste de la política educativa. En una evaluación realizada por el Gobierno en 1994 se señalaba que la descentralización no había dado lugar a mecanismos de participación estables o coherentes para el personal docente en el proceso de adopción de decisiones en el ámbito educativo. La restauración de los derechos sindicales en el decenio de 1990, y el recurso a las acciones de huelga por parte de los sindicatos de docentes pese a las continuas restricciones de los derechos de negociación colectiva de los trabajadores del sector público han producido, según información disponible, una mejora en los salarios y otras condiciones, aunque las escuelas permanecen descentralizadas y fundamentalmente privatizadas a nivel primario y secundario.

Fuentes: P. Hillgartner y G. Brent Hall: «*The process of education decentralization and planning the Zona Norte of Santiago, Chile: Developing a spatial dimension support system for inter-municipal problem resolution*» (Fundación EGIS, Maine, 2000), págs. 2-3; OIT, 1996, *op. cit.*, pág. 68; Internacional de la Educación (IE): *El Barometer on Human and Trade Union Rights in the Education Sector, 1998* (Bruselas, 1998), pág. 256; UNESCO, Informe Mundial sobre la Educación, 2000, *op. cit.*, anexo III, cuadro 10.

8.2. Servicios de salud

En 1998 se elaboró un estudio global sobre las repercusiones de la privatización en las condiciones de empleo y de trabajo en el marco de las reformas del sector de la salud para su examen en la Reunión paritaria de la OIT sobre este tema. También se puede encontrar información sobre las repercusiones de la privatización en los asuntos laborales en estudios de la OIT sobre casos relativos a países de Europa occidental y las Américas⁷. No obstante, la incidencia de la descentralización y la privatización en los trabajadores del sector sanitario a nivel municipal sólo se ha analizado en contadas ocasiones⁸. Algunos de los pocos estudios emprendidos en países en desarrollo se llevaron a cabo en Benin, Uganda

⁷ G. Ullrich (director de la publicación): *Labour and social dimensions of privatization and restructuring: Health care services* (Ginebra, OIT, 1998).

⁸ Para obtener información en este terreno, en particular respecto a Filipinas, véase: OIT/OMS: *Public service reforms and their impact on health sector personnel* (Ginebra, OIT, 2000).

y Zambia ⁹. Si bien estos estudios se centraron en el cambio de la motivación de los trabajadores del sector de la salud en contextos descentralizados, no obstante apuntaban a cambios en las condiciones de empleo y de trabajo y ponían de relieve el hecho de que la descentralización y la transferencia de la dirección a las autoridades locales había sacado a la luz problemas relacionados con cuestiones relativas al personal. Los estudios revelaron que la insatisfacción de los trabajadores del sector sanitario se había visto exacerbada por la disminución de sus ingresos debido a la reducción de las subvenciones financieras o incluso a la falta de pago de los salarios y a la desvinculación de los trabajadores de la salud del empleo en la administración pública.

En el sector de los servicios sanitarios de Filipinas, los trabajadores de unidades de los Gobiernos locales (provincias, ciudades y municipios) cuentan, en teoría, con puestos de trabajo seguros, aunque en la práctica puede no ser así. Los gobernadores y alcaldes son elegidos cada tres años, y hay gran cantidad de información que alude a las dificultades de los trabajadores del sector de la salud para mantenerse en sus cargos si se considera que tienen afinidades con un partido político contrario al del gobernador o el alcalde. En un estudio de próxima aparición elaborado por la OMS sobre las administraciones locales y los sistemas de salud se expresa esta misma preocupación ¹⁰.

En lo que se refiere a las repercusiones de la descentralización en la remuneración en Filipinas, resultó obvio que los pagos no habían sido uniformes, dado que los municipios más pobres podían únicamente proporcionar prestaciones más reducidas a los trabajadores del sector sanitario. El personal descentralizado recibía aproximadamente el 80 por ciento del salario y de las prestaciones del personal empleado a nivel central. Además, la remuneración de los trabajadores de la salud pública era por lo general superior a la de sus homólogos del sector privado. Los primeros también tenían derecho a prestaciones e incentivos mayores y más elevados, entre los que figuran las asignaciones para adquirir uniformes, para lavandería y para vivienda, los préstamos de vivienda, los seguros de salud, las primas de incentivos de productividad, el decimotercer salario, la licencia por enfermedad, la licencia por vacaciones, las prestaciones por jubilación, las gratificaciones y la caja de pensiones ¹¹. Las posibilidades para el desarrollo de los recursos humanos constituyen otro aspecto del cambio en las condiciones de empleo y de trabajo. Mientras que para el personal sanitario que permanece en el Departamento de Salud se han mantenido las oportunidades de recibir más educación, de perspectivas de carrera profesional en el ámbito de la salud y de gozar de una movilidad ascendente, y en algunos casos esas oportunidades se han

⁹ Kasa Pangu resume los resultados de estos estudios en el artículo «*Health workers motivation in decentralised settings: Waiting for better times?*» en: P. Ferrinho y W. Van Lerberghe: *Providing health care under adverse conditions: Health personnel performance and individual coping strategies* (Amberes, ITGPress, 2000), págs. 21-31.

¹⁰ OMS: *Local governments and health systems. Opportunities and challenges* (en curso de publicación), págs. 30-31.

¹¹ I.C. Sia: «Public service reforms and their impact on health sector personnel in the Philippines», en OIT/OMS, *op. cit.*, págs. 154-156 y 159.

incrementado dado que hay menos competencia, los trabajadores del sector de la salud en el sistema descentralizado necesitan nuevas oportunidades de educación y formación que les permitan trabajar en un nuevo contexto institucional. No obstante, es difícil esperar que las unidades gubernamentales locales que han destinado sus escasos recursos a otras prioridades puedan satisfacer esta necesidad.

8.3. Transporte

En Europa, un aspecto esencial es la racionalización que tiene lugar dentro de las empresas. Además del redimensionamiento de las organizaciones y de la intensificación de los procedimientos para aumentar la productividad, se han llevado a cabo actividades principalmente de reestructuración en forma de reducciones de puestos (programas de despidos sistemáticos) encaminadas a lograr una reducción de los costos a corto plazo. Es difícil conciliar los despidos de personal y las reducciones salariales con la idea de lograr que los empleados comprendan de forma genuina la necesidad de realizar una reestructuración y modernización a nivel global. Los interlocutores sociales tienen la oportunidad de ofrecer seguridad a los distintos empleados sin renunciar a las posturas fundamentales sobre la organización del trabajo. Esto se refiere a la acción encaminada a reducir el «exceso de reglamentación» y brinda a las empresas oportunidades para actuar de forma flexible, especialmente en lo que se refiere a la remuneración (sistemas de incentivos) y a las disposiciones sobre las horas de trabajo.

Algunas empresas de transporte ya están utilizando nuevos modelos de organización del trabajo, por ejemplo modelos de grupos, a veces con un elevado grado de autogestión o responsabilidad delimitada. Los esfuerzos para atraer a clientes y conseguir su lealtad mientras se hace participar activamente a los empleados de todos los niveles pueden constituir importantes componentes para que el transporte público se considere como un producto. Las organizaciones centradas en la obtención de beneficios, las estructuras racionalizadas de gestión y la creación de una cultura de confianza son condiciones importantes para el éxito de las empresas de transporte público. Con mucha frecuencia, cuando se constituye una identidad empresarial se trata de promover una orientación hacia valores comunes dentro de la empresa. Sin embargo, seguirá siendo fundamental para los interlocutores sociales realizar nuevas contribuciones para ampliar la libertad de que disponen las compañías respecto a la flexibilidad de acción ¹².

De un estudio sobre los empleados de autobuses realizados en 1997 en el Reino Unido ¹³ se desprendía que:

- las tasas salariales por hora y semana eran más elevadas en las empresas de propiedad municipal, y menores en el grupo *Stagecoach*;

¹² H. Dombrovsky «Social Dialogue, a success factor», en *Public Transport International*, 1997/5, págs. 26-28.

¹³ Transport and General Workers' Union (T&G): *Busworkers' survey 1997* (abril de 1997).

-
- la mayoría de las empresas tenían más de una tasa salarial para los conductores de grandes autobuses; la diferencia entre los salarios más bajos y más elevados pagados a dichos conductores en el mismo acuerdo oscilaban entre 0 y más de un 60 por ciento, con una media de un 16,9 por ciento;
 - la existencia de distintas tasas y estructuras salariales «a dos niveles» a menudo reflejaba las diferencias en las condiciones operativas en las localidades que abarcaba el acuerdo, los distintos tipos de vehículos que se utilizaban y las divisiones dentro de la mano de obra en función de la antigüedad;
 - a menudo los nuevos trabajadores recibían salarios más bajos, lo cual a veces iba acompañado de distintas condiciones de empleo (por ejemplo, derechos a vacaciones o subsidios de enfermedad);
 - el promedio de horas de trabajo semanales para los conductores de autobús era de 39,42 horas;
 - básicamente se tenía derecho a un promedio 25 días de vacaciones y en uno de cada cuatro acuerdos se preveían 20 días;
 - sólo en uno de cada cuatro acuerdos se contemplaba una licencia suplementaria relacionada con los servicios, por lo que este tipo de derecho es menos frecuente que en el caso de las condiciones convenidas generalmente de forma colectiva;
 - se han producido reducciones en el derecho al subsidio de enfermedad y en el nivel de prestaciones, y se han introducido «días de espera»;
 - algunos acuerdos contemplaban una licencia complementaria remunerada en los casos de agresión.

Las principales repercusiones de los procesos de descentralización y privatización pueden definirse en la forma siguiente: un aumento de la presión laboral; cambios en las listas de turnos y disminución de la satisfacción laboral. Los estudios realizados en Alemania ¹⁴ revelaron que los conductores de autobuses del sector del transporte público están sometidos a complejas presiones relacionadas con el trabajo que les provoca estrés físico y mental e incluso pueden llegar a impedirles conducir. El trabajo por turnos es una causa importante de enfermedad profesional. Si bien no pueden evitarse, los sistemas de turnos deberían organizarse de acuerdo con criterios derivados de estudios ergonómicos y de la medicina del trabajo. La Cooperativa de Seguros Profesionales para los Trabajadores del Tranvía, Metro y Ferrocarril (BG Bahnen) realizó un estudio para examinar la organización de las listas de turnos con el fin de cumplir los requisitos operativos y las necesidades de los empleados. El estudio llegó a la conclusión de que el trabajo por turnos puede provocar trastornos considerables de los ritmos biológicos cotidianos del empleado, de los ciclos del sueño y de la vida familiar y

¹⁴ A. Grösbrink y J. Weymann: «New approaches to duty roster organization», en *Public Transport International*, 6/1999, págs. 14-17.

social. Asimismo, puede causar importantes problemas de salud a largo plazo. El análisis de las listas de turnos tradicionales de las empresas de transporte participantes confirmó que los sistemas de turnos no concordaban con los «relojes biológicos» de los empleados, que el tiempo libre se asignaba en horas inoportunas durante los fines de semana y, sobre todo, que los conductores apenas podían elegir sus horas de trabajo. Además, se descubrió que existía una correlación importante entre la satisfacción respecto al tiempo disponible para realizar actividades recreativas y la satisfacción en el trabajo en general. Los sistemas de turnos rígidos obligan a los empleados a organizar su vida social y familiar y su tiempo libre en función de los requisitos de su trabajo.

Habida cuenta de la necesidad de establecer listas de turnos que respondiesen de forma más eficaz a las preferencias personales de los conductores, se diseñaron varios modelos de listas de turnos que se experimentaron en cuatro empresas de transportes, y todos los grupos interesados participaron en las discusiones. Algunos participantes se mostraron muy abiertos a la innovación, mientras que otros fueron mucho más reticentes. Se diseñaron y experimentaron los siguientes modelos:

Modelo de participación

En una empresa de autobuses rurales se modificó el modo de dividir los grupos de trabajo con el fin de eliminar el trato preferente en lo que se refiere al tiempo de trabajo de los conductores de edad avanzada respecto a sus colegas más jóvenes. Asimismo, se ofreció a los conductores la oportunidad de participar en las decisiones relativas a los turnos de reserva y se creó un mecanismo de cambio de turnos. Pese a ser relativamente sencillas estas modificaciones, lograron incrementar la transparencia y la justicia a la hora de planificar las listas de turnos y mejorar el grado de participación de los empleados.

Listas optativas de turnos

Planificar las listas optativas de turnos implica ofrecer una selección de distintas listas de turnos en base a las cuales los conductores puedan seguidamente manifestar sus preferencias por determinado turno. Cada conductor puede optar por la lista de turnos que mejor se adapte a sus condicionamientos y deseos personales. Hasta cierto punto, permite a los conductores conciliar sus deseos personales o necesidades particulares con los requisitos de las listas de turnos. Aunque las listas optativas de turnos ofrecen a los empleados la oportunidad de participar en la adopción de decisiones, este modelo todavía se basa en estructuras de turnos rígidas y los turnos siguen planificándose siguiendo métodos tradicionales. No obstante, el grado de satisfacción laboral entre los conductores mejoró tras la introducción de estas listas.

Trabajo combinado con la planificación de las listas de turnos en grupos

Este enfoque exigía cambios relevantes en la organización en el lugar de trabajo. Los sistemas de turnos se planifican de tal manera que los conductores tienen una semana de trabajo combinado y un día en grupo en el que pueden discutir problemas comunes. Los conductores también llevan a cabo actividades administrativas como parte de su «trabajo combinado». Además, este modelo

permite que se modifiquen las listas de turnos dentro del propio grupo. Cada grupo puede responder directamente a las propuestas respecto a la organización de las listas de turnos y a los deseos de los conductores. Este modelo ofrece nuevas posibilidades de turnos a los conductores y les concede la oportunidad de participar en las decisiones respecto a los sistemas de turnos. Asimismo, alienta a los empleados a prestar mayor atención a las necesidades del cliente.

8.4. Servicios públicos

Habida cuenta del hecho de que quienes critican la privatización de los servicios públicos a menudo argumentan que la búsqueda de beneficios, objetivo que mueve a las empresas privadas, conduce necesariamente a la pérdida de puestos de trabajo, a una restricción del papel de los sindicatos y a un deterioro de las condiciones de trabajo, es sorprendente que estas relaciones tan sólo se examinen en escasos estudios de los que se extraen conclusiones relativamente vagas. Antes de la desreglamentación, las condiciones de trabajo en las empresas públicas eran bastante favorables en una serie de países y esas empresas habían formalizado en gran medida las estructuras internas con un elevado grado de seguridad en el empleo, y se habían beneficiado de la disponibilidad de los mercados de trabajo internos. Por lo general, las empresas públicas disponían de estructuras formales de consulta y cooperación y trabajaban de acuerdo con el espíritu de la administración pública. En lo que se refiere a las repercusiones de la desreglamentación y de la privatización, todos los estudios indican que se produjo un elevado grado de inseguridad entre los trabajadores, y que también se incrementaron las diferencias entre los grupos de empleados, que a raíz de la privatización se convirtieron en «perdedores» o «ganadores». La tendencia a la subcontratación se vincula a menudo con el deterioro de las condiciones de trabajo, el aumento de los volúmenes de trabajo y la introducción de contratos de trabajo de duración determinada que conducen al empeoramiento de las relaciones entre los distintos grupos de trabajadores. A medida que el personal directivo aumenta su poder discrecional en el proceso de adopción de decisiones, se ha observado una tendencia a tomar en mayor grado en consideración las condiciones de los mercados de trabajo regionales y locales. Además, la privatización ha conducido a la pérdida del espíritu de trabajo tradicional en la administración pública. Como resultado de su mayor orientación hacia los servicios y los clientes, muchas empresas emprendieron programas internos de formación¹⁵. El informe de la OIT presentado a la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos en 1999 abarcaba secciones sobre las condiciones de trabajo y empleo con una visión global de la situación de la fuerza de trabajo en el sector de los servicios públicos en todo el mundo¹⁶.

¹⁵ W. Pfaffenberger, U. Scheele y K. Salge: *Energieversorgung nach der Deregulierung: Entwicklungen, Positionen, Folgen* (Berlín, Ed. Sigma, 1999), págs. 77 y 78.

¹⁶ OIT: *Gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas y electricidad)*, Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos, Ginebra, 1999.

Además de la reducción de los puestos de trabajo, se ha producido un cambio cualitativo importante en las relaciones de empleo; se han dejado atrás los puestos de trabajo seguros y a tiempo completo en beneficio del empleo a tiempo parcial, de duración determinada y temporal. Buena parte del cambio a favor de formas de empleo no convencionales ha tenido lugar en relación con la subcontratación de las actividades¹⁷. Como resultado de la legislación de la Unión Europea en materia de traspaso de las empresas, el personal existente ha de ser transferido al nuevo contratista durante un período de tiempo determinado y se imponen límites respecto a los cambios que pueden realizarse respecto a las condiciones de trabajo. No obstante, la subcontratación ha conducido a menudo a largo plazo a un deterioro del empleo, los salarios o las perspectivas de promoción ya que es frecuente que las nuevas empresas escapen al ámbito de los convenios de negociación colectiva que amparan a los trabajadores del sector¹⁸.

Cuando se valoran las repercusiones cualitativas de la liberalización del mercado en la Unión Europea sobre el empleo, es importante tomar nota de una serie de observaciones esenciales respecto al empleo en la industria de la electricidad, que tienen repercusiones en el proceso de reestructuración:

- en la mayoría de los Estados Miembros, la mano de obra de la industria se halla en fase de envejecimiento; el mayor escalón de la pirámide de edad corresponde al grupo de edad de más de 45 años, lo que ha permitido a las empresas llevar a cabo una reestructuración de manera «socialmente responsable» por medio de jubilaciones anticipadas voluntarias;
- las mujeres se encuentran significativamente subrepresentadas en la industria, ya que constituyen menos del 20 por ciento de la mano de obra y se concentran en gran medida en los puestos administrativos; no hay muchos elementos que apuntan a que el cambio de orientación en favor de actividades dirigidas en mayor medida a los servicios al cliente haya alterado de manera apreciable el equilibrio de sexos en el empleo en el sector en favor de las mujeres;
- el perfil de las calificaciones de la industria ha demostrado una enorme propensión al empleo en profesiones técnicas calificadas o semicalificadas y funciones de gestión en puestos de grado medio;
- tradicionalmente la industria ha tenido expectativas de «trabajos de por vida» y el ascenso a puestos de gestión se ha hecho de manera habitual a partir de puestos técnicos;
- anteriormente los servicios públicos no hicieron gran hincapié en la mercadotecnia, el desarrollo del comercio, la gestión de los proyectos y los servicios destinados a la clientela;

¹⁷ Internacional de Servicios Públicos (ISP): *Research Network News*, núm. 38, diciembre de 2000.

¹⁸ ECOTEC: *Effects of the liberalisation of gas and electricity markets on employment*, proyecto de informe definitivo (2000), pág. 10.

-
- se ha producido un claro cambio de acento en las nuevas competencias, que difieren en gran medida de las profesiones tradicionales, planteando asuntos relacionados con la capacidad potencial de transferir a empleados a puestos que requieren nuevas competencias, entre ellas las tecnologías de la información y la comunicación, la mercadotecnia, los servicios a los clientes, la gestión de proyectos, el comercio de energía y el desarrollo empresarial;
 - la subcontratación de las denominadas funciones «secundarias» se ha puesto significativamente de relieve; no obstante, en algunos casos se observa que la subcontratación ha producido efectos negativos, lo que ha llevado a que algunas de estas funciones se mantengan en el seno de las empresas ¹⁹.

En un informe elaborado por UNISON Energy ²⁰ se afirmaba que en el Reino Unido el sector ya había sido testigo de incrementos considerables en la productividad desde la privatización (en términos monetarios constantes por empleado, la productividad se había multiplicado por dos desde el proceso de privatización) y la mayor parte de los analistas auguraban nuevas ganancias a través de la inversión en la tecnología de la información, la reestructuración de las empresas, el trabajo flexible y la subcontratación. No obstante, el margen del que se disponía para llevar a cabo nuevas reducciones de puestos era significativamente menor de lo que había sido. La mayoría de los servicios públicos esperaban reducir los niveles de empleo en su conjunto, aunque era probable que se hiciera mayor hincapié en sustituir a los trabajadores «secundarios» por personal de agencias o en contratar a nuevos trabajadores de manera temporal o con contratos de corta duración. Asimismo, era posible que aumentara la demanda de personal en el ámbito de los servicios públicos múltiples para trabajar en toda una serie de servicios energéticos y no energéticos.

La aparición de empresas más integradas de servicios públicos múltiples con un firme compromiso con el crecimiento en mercados desreglamentados y en el extranjero podría generar nuevas oportunidades de empleo (especialmente en el sector de los servicios). También es probable que el crecimiento previsto de la subcontratación lleve a la ampliación de los sondeos del mercado, a un horario de trabajo más largo y flexible y a una intensa competencia entre las divisiones comerciales. El aumento de la competencia ejercerá una presión considerable en las condiciones salariales y de trabajo, y el «tipo de mercado», los sistemas de remuneración con arreglo al rendimiento y la mayor flexibilidad del empleo adquirirán mayor relieve. Asimismo, las reducciones constantes de los costos también pueden tener repercusiones negativas en los futuros planes de despido y de jubilación anticipada. Las nuevas técnicas de gestión y la promoción de una «cultura empresarial orientada en mayor medida al cliente» aumentarán las demandas con respecto al personal. Los empleados se someterán a la denominada «revolución permanente» en nuevos enfoques de trabajo, entre ellos sistemas de gestión más sofisticados basados en los equipos y planes de capacitación.

¹⁹ *Ibíd.*, págs. 5-7.

²⁰ UNISON Energy: *Energy Utilities 2010* (Londres).

En Francia, en enero de 1999 la directiva de *EdF-GdF*, los servicios públicos franceses de gas y electricidad, y los cinco principales sindicatos firmaron un acuerdo marco relativo a la reducción del tiempo de trabajo y a una nueva política de contratación. El nuevo acuerdo siguió a otro firmado en 1997 sólo por sindicatos minoritarios, y que posteriormente fue anulado por los tribunales cuando los sindicatos no signatarios lo impugnaron. Los empleados votaron masivamente a favor del nuevo acuerdo, que afectaba a 141.000 empleados. Establecía que el tiempo de trabajo semanal se reduciría de 38 a 35 horas, y que los salarios se mantendrían en los niveles anteriores.

En la región de Asia y el Pacífico, la opinión generalizada es que la transformación de las empresas en entidades jurídicas sujetas a la ley de sociedades y la privatización en el sector de los servicios públicos a menudo ha conducido a una disminución de los salarios y al empeoramiento de las condiciones de trabajo de los empleados. Este es el caso de Australia, donde por lo general los salarios de los trabajadores menos calificados y los trabajadores manuales son mayores en el sector público que en el privado. No obstante, algunos casos de privatización no tienen repercusiones negativas en los empleados, quienes a veces disfrutaban de niveles más elevados de remuneración. Los resultados en el ámbito del empleo suelen depender del poder de negociación de los trabajadores, y cabe destacar que los trabajadores altamente calificados salen mejor parados de la privatización.

9. Resumen: análisis comparativo

Como se indicó en capítulos anteriores, resulta muy difícil identificar tendencias definitivas en lo que se refiere al impacto de la descentralización y la privatización en los servicios municipales. Además, la existencia de características comunes no parece depender siempre de la pertenencia a un mismo sector, región geográfica o nivel de desarrollo. No obstante, en los siguientes párrafos se tratara de plantear una serie de cuestiones que podrían facilitar la evaluación sistemática de la situación de la fuerza laboral y de la gestión de los servicios municipales, así como una valoración de dicho impacto por lo que atañe a la eficacia y la calidad de la prestación de estos servicios.

Tendencias en materia de descentralización y privatización

- A pesar del aumento de la población urbana, en muchos países las actividades de los servicios municipales siguen suponiendo una proporción relativamente pequeña del PIB y representando una pequeña parte del empleo público y del empleo total. En los casos en que existe una larga tradición histórica de participación del gobierno local, su importancia relativa es más evidente.
- La descentralización adopta distintas formas políticas y administrativas, en el plano interno a través de la transferencia de competencias a los niveles inferiores de la administración existente, o en el plano externo a través de la creación de nuevas unidades.
- Existen distintas maneras de financiar los servicios municipales; no obstante, se acepta en general que ya no es posible la prestación de servicios sin cierto grado de participación del sector privado. En consecuencia, es necesario determinar el papel de la prestación por el sector privado de servicios municipales de interés público.
- Debido a la motivación o a la capacidad limitadas del sector privado para prestar íntegramente determinados servicios — o a la reticencia de los gobiernos locales para traspasar completamente los servicios a prestatarios privados — han surgido modalidades de asociación entre el sector público y el sector privado y otras alternativas para la prestación conjunta de servicios.
- El hecho de que los servicios municipales también se estén ofreciendo a través de prestatarios privados no supone necesariamente una disminución del papel y de la responsabilidad del Estado. De hecho, la prestación de servicios de interés público requiere la igualdad y la universalidad en el acceso a los mismos para toda la población, y esto ha de garantizarse a través tanto del Estado como de la legislación.
- La introducción de la competencia en la prestación de servicios municipales se ha realizado principalmente a través de la subcontratación al sector privado o mediante la licitación en el marco del servicio público. Aunque parece que la competencia aumenta la eficacia, podría alterar las relaciones laborales y menoscabar la noción de servicio público, un tipo de compromiso de la fuerza laboral que es específico del servicio público.

-
- En muchos países, la descentralización y la privatización han tenido repercusiones en materia de gestión de los recursos humanos, entre las que cabe citar la descentralización de la fijación de los salarios. Aunque la transferencia de competencias a las administraciones locales pueda introducir mayor flexibilidad y mejorar la eficacia y la calidad, la administración central se muestra a menudo reticente a renunciar al control sobre los gastos salariales totales de la administración pública.

Eficacia, calidad y trabajo decente

- Muchos investigadores consideran que la privatización y la competencia aplicadas a la prestación de los servicios públicos aumentan la eficacia de los mismos. No obstante, otros advierten contra los cálculos financieros simplificados de los costos que no tienen en cuenta las repercusiones sobre la calidad de los servicios, las consecuencias de la disminución del empleo en el ámbito local y la degradación de las condiciones de trabajo, así como el aumento de la carga y de la intensidad del trabajo.
- La descentralización puede redundar en la falta de recursos financieros suficientes para que las autoridades locales puedan garantizar condiciones de trabajo decentes, incluida la remuneración.
- Las administraciones locales pueden ver limitadas sus facultades para reglamentar y controlar la calidad exigida en relación con los servicios municipales, especialmente cuando dichos servicios se prestan a través de contratistas privados o de sociedades conjuntas. El papel de los usuarios a la hora de proporcionar la información necesaria sobre la calidad de los servicios sería más evidente en el plano local; no obstante, dicho papel no se ha estudiado aún lo suficiente.
- La capacidad de los interlocutores sociales para desempeñar un papel en el plano local resulta fundamental cuando se trata de preparar: *a)* los procesos de descentralización y privatización, así como de garantizar unas relaciones laborales adecuadas; *b)* a los empleadores privados a fin de que cambien sus modelos de gestión para la prestación de servicios de interés público, y *c)* a los trabajadores para que cambien sus modelos de participación en la negociación de las condiciones de trabajo y de empleo.
- La correlación positiva entre el trabajo decente, la eficacia y la calidad de los servicios es evidente, aunque esto parece depender del mayor o menor uso intensivo de la mano de obra en la prestación de los servicios.
- Es necesario prestar una atención especial a las cuestiones de género. Habida cuenta de las repercusiones de la descentralización y de la privatización, las cuestiones relativas al género de las personas han de analizarse con cuidado y de manera holística, lo cual supone estudiar las consecuencias sobre los niveles de empleo y sobre las condiciones de trabajo y de empleo.

Diálogo social

- Según la conclusión alcanzada en 1995 en el marco de la reunión sectorial de la OIT para el servicio público, los procesos de reforma del servicio público sólo pueden ser sostenibles si se planifican, aplican y supervisan por medio del diálogo social. Esto también es válido con respecto a la descentralización y a la privatización. El diálogo social puede, por lo tanto, proporcionar un marco para facilitar esta transición. Es necesario que el diálogo social se desarrolle en mayor medida en el ámbito de los servicios municipales, ya que los interlocutores aún no cuentan con una amplia experiencia en estos procesos. Según los casos, es posible que haya transcurrido poco tiempo desde que se asignaron las funciones de gestión del personal a las autoridades locales o a empleadores privados, y la negociación colectiva en el marco de la descentralización se presenta como un nuevo reto para las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además, es posible que las estructuras de representación cambien en el transcurso de los procesos de descentralización y privatización.

Reglamentación

- Debido a la naturaleza específica de los servicios municipales de interés público, la reglamentación tiene que acompañar a la privatización a fin de garantizar la igualdad y la universalidad en el acceso a dichos servicios. No se dispone de muchos datos respecto de la manera en que la descentralización y la privatización han alterado los sistemas reglamentarios o de la medida en que participan los distintos interesados en los procesos normativos. En el plano de la administración local, la interacción entre los prestatarios de servicios y los usuarios puede ser más estrecha; no obstante, parece evidente que las autoridades municipales no disponen sino de una capacidad limitada para reglamentar y supervisar a escala local. Por diversos motivos, estas funciones siguen a menudo centralizadas o, en ocasiones, se han vuelto incluso a centralizar. La reglamentación también puede quedar sujeta a acuerdos interestatales, como ocurre en el caso de la Unión Europea y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

Empleo

- Habida cuenta de las tendencias generales del empleo, es frecuente que el empleo público en la administración local no se haya visto afectado de la misma manera por reducciones como las registradas en la administración central. Existen algunos países — especialmente países en desarrollo — y sectores de servicios municipales donde el empleo en la administración pública ha aumentado. Sectores como el de la enseñanza y los servicios de salud podrían incluso ver dificultada la expansión del empleo a escala de la administración local debido más bien a la escasez de recursos humanos que a la reducción del tamaño de la administración pública.

Condiciones de trabajo

- Los factores por los que se rigen las condiciones de trabajo tras la descentralización y la privatización no siempre muestran tendencias claras, si bien se observa en general que las modalidades de trabajo en los servicios municipales se han hecho más flexibles. Los aumentos de la eficacia en función de los costos pueden atribuirse con frecuencia a la degradación de las condiciones de trabajo, como pueden ser la reducción del tiempo libre o la reducción de la jornada de trabajo, lo cual desemboca en una mayor carga de trabajo o una mayor intensidad del trabajo para el personal.
- Las tendencias en relación con la remuneración muestran grandes variaciones, sin que pueda determinarse claramente si el sector privado está pagando más o menos que el sector público. La remuneración en el plano de la administración local parece menos atractiva que en el plano de la administración central, lo cual se debe a menudo a la reducción de las prestaciones especiales y a una mayor flexibilidad para la fijación descentralizada de la remuneración. En algunos países en desarrollo y en transición, las consecuencias de las reducciones salariales se ven agravadas por la irregularidad en el pago de los salarios.

Condiciones de empleo

- La flexibilidad puede permitir una mayor eficacia en relación con los resultados, así como para adaptarse a las exigencias locales de servicios. En consecuencia, uno de los retos a que han de enfrentarse los sistemas descentralizados de gestión de personal es la negociación colectiva descentralizada, incluida la fijación de la remuneración. Este reto se ha resuelto en varios países mediante la creación de estructuras centralizadas en cuyo marco se desarrollan las negociaciones descentralizadas.

Cabe tener presentes los siguientes temas principales en relación con los distintos sectores:

	Tendencias	Eficacia, calidad, trabajo decente	Diálogo social	Reglamentación	Empleo	Condiciones de trabajo	Condiciones de empleo
Enseñanza	Descentralización y privatización en todos los países, especialmente para los servicios distintos de los docentes, pero con ritmo diferente; reto de la financiación y gestión a escala local; importancia de la creación de sociedades conjuntas; financiación privada, incluyendo contribuciones de los usuarios en torno al 35 por ciento.	Servicio público obligatorio destinado al conjunto de la población hasta el final de la edad escolar; importancia del acceso universal y en igualdad de condiciones para el nivel primario y, de manera creciente, para el nivel secundario.	Los interlocutores sociales están representados a través de diversas organizaciones de empleadores y de trabajadores; importante papel de los usuarios, en especial de los padres.	Reglamentación nacional o federal con reglamentación municipal en los sistemas muy descentralizados.	Creciente; a menudo falta de personal calificado.	La asignación de recursos distintos de los de personal varía a menudo según las decisiones de la administración local.	Determinación de la remuneración a menudo centralizada.
Servicios de salud	Declaración de Alma Ata: la atención primaria de salud para todos, descentralización para llegar mejor a los usuarios; reto de la reducción del gasto de salud; el gasto público (en promedio cerca del 75 por ciento) tiene que completarse mediante contribuciones privadas, mejora de la calidad y la eficacia a través de la descentralización y la privatización.	La atención de salud ha de considerarse un derecho humano fundamental; la prestación de este servicio es de interés público; el acceso al menos a la atención primaria de salud debe ser universal.	Estructuras de representación cambiantes para los empleadores y los trabajadores; modelos de negociación de carácter más cooperativo.	Reglamentación nacional; aplicación creciente de criterios internacionales estrictos para el registro y la acreditación del personal profesional.	Creciente; escasez de personal calificado.	Prestaciones reducidas; aumento de la carga y la intensidad del trabajo; gestión de los recursos humanos relacionada con los resultados.	Fijación de la remuneración cada vez más descentralizada.
Transportes urbanos	Responsabilidad tradicional de las municipalidades, en ocasiones combinada con los servicios públicos; tendencia a la regionalización para los centros urbanos de mayor tamaño; transformación en sociedades como unidades independientes y privatización creciente.	Servicios esenciales para los niveles de empleo y el desarrollo económico y, por lo tanto, de interés público.	Estructuras de representación cambiantes; diálogo creciente a nivel de la empresa y local, pero también entre países en la UE.	Reglamentación local, pero también reglamentación nacional por medio de obligaciones jurídicas relativas al tráfico.	Decreciente como resultado de la racionalización.	Gestión descentralizada de los recursos humanos; nuevas disposiciones en materia de jornada de trabajo (cuadros de servicio); autogestión de las disposiciones laborales en los grupos.	Reducción de los ingresos como resultado de reducciones de los derechos en concepto de trabajo por turnos y de horas extraordinarias.

	Tendencias	Eficacia, calidad, trabajo decente	Diálogo social	Reglamentación	Empleo	Condiciones de trabajo	Condiciones de empleo
Servicios públicos	Tendencia creciente a la concentración (fusiones multinacionales o de varios servicios) y centralización; privatización relativamente tardía debido a la importancia estratégica para los gobiernos; sociedades conjuntas públicas-privadas; liberalización de los mercados de los servicios públicos.	Servicio de interés público, en el caso de algunos servicios públicos esenciales para la salud y la supervivencia económica de la población; debe garantizarse la igualdad y universalidad en el acceso; elevada concentración de capital; la eficacia está menos ligada a los costos laborales que en otros sectores.	Estructuras cambiantes de representación de los empleadores y de los trabajadores; varias organizaciones representan a cada una de las partes (privadas y públicas); negociación de carácter cooperativo en los planos local, de empresa o de unidad.	Reglamentación nacional, en ocasiones también internacional.	Decreciente.	Más empleos semicalificados; cambio hacia nuevas calificaciones como las relacionadas con la tecnología de la información.	Inseguridad en el empleo; evolución hacia una mayor incidencia del empleo a tiempo parcial y temporal; pérdida de la escala de valores del sector público.

10. Puntos propuestos para la discusión

1. *Descentralización y privatización:* ¿En qué coinciden y en qué se diferencian los programas de descentralización y de privatización? ¿Qué tendencias tienen la repercusión más importante en los servicios municipales? ¿Cuáles son los rasgos comunes y los rasgos distintivos de los distintos sectores?
2. *Interrelación de la descentralización y la privatización con la eficacia, la calidad y el trabajo decente:* ¿Cómo repercuten la descentralización y la privatización en la eficacia y la calidad de la prestación de servicios municipales? ¿Cómo afectan al objetivo de asegurar un trabajo decente para el personal de estos servicios y cómo influye el trabajo decente en la calidad de los mismos?
3. *Diálogo social:* ¿Qué papel puede desempeñar el diálogo entre los interlocutores sociales en los procesos de descentralización y de privatización? ¿Qué condiciones y medidas son necesarias para que el diálogo social logre optimizar los resultados de la descentralización y la privatización? En los casos en que todavía no existen esas condiciones, ¿qué acciones hay que tomar para establecerlas?
4. *Reglamentación:* ¿Cuál debería ser la función de la reglamentación y qué procesos reglamentarios se necesitan para garantizar que la descentralización y la privatización produzcan resultados beneficiosos desde el punto de vista de la prestación de servicios y del trabajo decente?
5. *Evolución del empleo:* ¿En qué se asemeja o difiere la evolución de los niveles y estructura del empleo resultante de la descentralización y la privatización, y qué factores explican dichas similitudes y diferencias? ¿Existen rasgos comunes o distintivos en la evolución del empleo en los distintos servicios municipales y grupos profesionales? ¿Cuáles son las prácticas adecuadas para hacer frente a las repercusiones de la descentralización y la privatización sobre el empleo?
6. *Condiciones de empleo y de trabajo:* ¿Cómo han afectado la descentralización y la privatización a las condiciones de empleo y de trabajo en cada uno de los servicios municipales y de los grupos profesionales? ¿Cuáles son las prácticas adecuadas (en términos de reglamentación y/o diálogo social) para hacer frente a las repercusiones en las condiciones de empleo y de trabajo?

Anexo 1

Totales de empleo y empleo público, desglosados por sexos

País * (o territorio)	Año	Totales de empleo			Empleo público			Porcentaje de empleo público respecto al total %
		Total (en miles)	Mujeres (en miles)	Porcentaje de mujeres respecto al total %	Total (en miles)	Mujeres (en miles)	Porcentaje de mujeres respecto al total %	
Albanie	1998	1.085,1	...	..	212,8	83,2	39,1	19,6
Armenia	1997	1.372,2	...	..	509,2	...	..	37,1
Australia	1999	7.209,4	...	..	1.464,5	...	..	20,3
Azerbaijan	1998	3.701,5	1.765,6	47,7	1.710,2	542,6	31,7	46,2
Bahamas	1998	143,5	69,3	48,3	27,7	15,6	56,4	19,3
Barbados (1)	1997	116,2	54,4	46,8	25,2	13,0	51,6	21,7
Belarus	1998	4.416,6	...	..	2.529,3	...	..	57,3
Belgique	1998	3.308,6	1.403,3	42,4	1.041,7	524,9	50,4	31,5
Belize	1997	45,6	15,1	33,2	9,9	4,4	44,6	21,6
Bénin	1997	276,8	90,9	32,8	36,1	9,1	25,3	13,0
Bermuda	1998	35,3	17,8	50,3	4,6	2,4	52,3	13,0
Botswana	1998	...	...	..	115,5	48,5	42,0	..
Brasil	1996	68.040,2	26.715,4	39,3	7.839,9	4.201,1	53,6	11,5
Bulgaria	1998	2.086,3	1.072,1	51,4	1.223,4	655,0	53,5	58,6
Burkina Faso	1997	...	...	..	49,2	11,4	23,1	..
Canada	1997	13.940,6	...	..	2.797,8	...	..	20,1
Cayman Islands	1996	...	...	..	2,3	...	..	..
China (2)	1998	...	...	..	90.581,0	...	..	..
Colombia	1999	5.564,8	2.436,5	43,8	425,8	192,3	45,2	7,7
Costa Rica	1998	1.300,0	414,1	31,9	185,5	166,5	89,7	14,3
Croatia	1998	1.543,8	711,6	46,1	713,7	329,9	46,2	46,2
Cyprus	1995	285,1	...	..	47,0	...	..	16,5
Czech Republic (3)	1997	4.993,3	...	..	1.167,8	...	..	23,4
Denmark	1998	2.470,1	1.167,7	47,3	934,7	604,9	64,7	37,8
Dominica	1997	16,8	7,9	46,8	5,5	2,5	45,9	32,4
Ecuador	1997	3.062,2	...	..	422,7	...	..	13,8
Egypt	1997	...	...	..	943,8	106,8	11,3	..
España	1997	12.764,6	4.497,8	35,2	2.259,1	1.025,4	45,4	17,7
Estonia	1998	640,2	309,5	48,3	197,2	118,2	59,9	30,8
Finland (4)	1998	2.189,7	...	..	637,8	...	..	29,1

País * (o territorio)	Año	Totales de empleo			Empleo público			Porcentaje de empleo público respecto al total %
		Total (en miles)	Mujeres (en miles)	Porcentaje de mujeres respecto al total %	Total (en miles)	Mujeres (en miles)	Porcentaje de mujeres respecto al total %	
Gambia	1999	...	...	..	21,9	6,9	31,7	..
Grèce	1998	3.967,2	1.463,0	36,9	845,5	343,3	40,6	21,3
Greenland	1996	...	...	..	9,6	6,2	64,1	..
Hungary (5)	1998	2.243,8	1.091,9	48,7	947,1	494,2	52,2	42,2
India	1997	...	...	..	19.559,1	2.727,6	13,9	..
Iran, Islamic Rep. of	1996	14.571,6	1.765,4	12,1	4257,9	698,3	16,4	29,2
Ireland	1997	1.420,5	...	..	284,5	...	..	20,0
Isle of Man	1996	33,6	14,9	44,4	7,8	4,0	51,1	23,1
Italie	1999	16.775,0	...	..	3.543,6	...	..	21,1
Japan	1996	62.781,3	25.739,7	41,0	5.198,2	1.932,7	37,2	8,3
Kazakstan	1998	6.127,6	...	..	1.656,5	...	..	27,0
Kenya	1996	...	...	..	689,0	...	..	..
Kyrgyztan	1998	1.704,9	...	..	744,4	...	..	43,7
Latvia	1997	1.037,0	...	..	357,0	...	..	34,4
Lithuania	1998	1.155,0	619,6	53,6	522,5	337,7	64,6	45,2
Macau, China+A102	1998	...	...	..	17,0	5,7	33,5	..
Madagascar	2000	...	...	..	112,9	...	..	..
Malawi (6)	1995	701,6	...	..	153,9	20,4	13,3	21,9
Malaysia (7)	1999	...	...	..	775,3	364,5	47,0	..
Malta (8)	1999	134,2	38,0	28,3	48,1	12,2	25,4	35,8
Mauritius	1998	487,6	159,5	32,7	85,8	17,9	20,8	17,6
México	1996	28.281,8	...	..	4.626,6	...	..	16,4
Moldova, Rep. of (9)	1998	1.641,9	...	..	423,8	...	..	25,8
Myanmar	1998	...	...	..	960,0	384,3	40,0	..
Netherlands	1997	5.967,9	1.986,2	33,3	1.500,0	690,9	46,1	25,1
Norway	1997	2.212,8	...	..	833,8	...	..	37,7
Oman	1997	...	...	..	69,1	...	..	..
Panamá	1998	514,8	194,7	37,8	156,2	76,3	48,8	30,3
Paraguay	1997	...	157,8	..	...	58,4	..	..
Poland	1998	9.863,9	...	..	4.574,5	2.549,8	55,7	46,4
Puerto Rico	1998	1.148,0	480,0	41,8	299,0	157,0	52,5	26,0
Qatar	1997	280,1	37,7	13,5	86,5	12,5	14,4	30,9
República Dominicana	1997	...	...	..	303,5	124,8	41,1	..
Roumanie	1996	9.379,0	4.357,4	46,5	3.829,3	1.621,5	42,3	40,8
Russian Federation	1997	...	...	..	25.894,8	...	..	..

País * (o territorio)	Año	Totales de empleo			Empleo público			Porcentaje de empleo público respecto al total %
		Total (en miles)	Mujeres (en miles)	Porcentaje de mujeres respecto al total %	Total (en miles)	Mujeres (en miles)	Porcentaje de mujeres respecto al total %	
Saint-Marin	1998	14,6	5,9	40,3	4,2	2,2	52,3	28,8
Sénegal	1997	...	...	..	71,9	...	..	..
Slovenia	1998	742,9	340,4	45,8	248,4	128,3	51,7	33,4
South Africa	1999	4.882,5	...	..	1.712,6	...	..	35,1
Sri Lanka	1994	...	...	..	739,5	248,9	33,7	..
Suisse	1998	3.471,4	1424,8	41,0	596,3	278,8	46,8	17,2
Sweden	1998	3.405,7	1.670,0	49,0	1.230,6	889,4	72,3	36,1
Thailand	1999	32.086,6	14.365,8	44,8	2.758,8	1.125,4	40,8	8,6
Trinidad and Tobago	1997	460,0	165,5	36,0	130,2	44,1	33,9	28,3
Turkey	1999	22.049,0	6.882,0	31,2	2.896,0	637,0	22,0	13,1
Uganda	1997	...	...	..	193,9	41,9	21,6	..
Ukraine	1998	22.348,7	...	..	8.112,0	...	..	36,3
United Kingdom	1998	27.471,0	...	..	5.002,0	...	..	18,2
United States	1998	125.826,0	60.834,0	48,3	19.819,0	11.064,0	55,8	15,8
Uruguay	1998	8132,6	474,4	5,8	1.320,0	79,7	6,0	16,2
Venezuela	1999	8691,4	...	..	1.348,2	...	..	15,5
Yemen	1998	...	...	..	419,4	...	..	..
Zimbabwe	1998	1.348,3	295,9	21,9	339,5	94,1	27,7	25,2

Nota: ... No hay datos; .. No se aplica.

* Por orden alfabético; el nombre de cada país figura en inglés, francés o español cuando el idioma nacional, o el idioma comúnmente utilizado en un país, es uno de esos tres idiomas; en otros casos el nombre del país figura en el idioma utilizado en la correspondencia oficial entre el país de que se trate y la OIT.

- 1) El empleo en la totalidad del sector público no incluye dos empresas de servicios públicos administrados por el Estado.
- 2) Zonas urbanas y empresas públicas.
- 3) Empresas con 20 o más empleados.
- 4) Empleo en el sector privado, comprendidos los empleos privados en las empresas de titularidad pública.
- 5) Datos relativos a la totalidad del sector público y a las empresas con más de 20 empleados.
- 6) Los empleos en las cajas de seguridad social y otras instituciones no lucrativas figuran en el sector privado.
- 7) Para el año 1999 se excluyen las fuerzas armadas y la policía.
- 8) No comprende las personas empleadas temporalmente (como los aprendices, cursillistas y estudiantes).
- 9) Excepto las regiones situadas sobre la margen izquierda del río Dniéster y el municipio de Bender.

Fuente: OIT: Base de datos sobre el empleo en el sector público (PSEDB), Oficina de Estadística.

Anexo 2

Porcentajes de empleo en el sector público, desglosados por actividades económicas

País *	Año	Actividad económica			
		Electricidad, gas y agua	Educación	Salud y asistencia social	Otros
Albanie	1995	5,6	19,2	9,1	66,1
	1998	6,5	21,3	10,2	62,0
Australia	1990	6,4	..	..	..
	1995	4,7	23,7	19,4	52,2
	1999	3,0	28,3	21,7	47,0
Belgique	1995	1,0	35,9	11,0	52,1
	1998	1,0	34,4	12,5	52,1
Bermuda	1995	0,2	..	..	..
	1998	0,2	..	..	..
Botswana	1990	6,2	..	..	..
	1998	2,5	31,1	10,4	56,0
Brasil	1992	3,8	..	..	..
	1995	3,5	..	..	..
	1996	3,3	..	..	..
Bulgaria	1996	3,3	14,7	10,7	71,3
	1998	4,7	18,6	13,5	63,2
Canada	1995	3,5	..	..	..
	1997	3,6	..	..	..
China	1995	2,1	..	..	..
	1998	2,7	..	..	..
Colombia	1995	4,6	..	..	..
	1999	3,1	..	..	..
Costa Rica	1990	7,1	..	..	..
	1995	6,6	..	..	..
	1998	5,7	..	..	..
Croatia	1990	2,0	..	..	..
	1996	3,4	9,4	10,6	76,6
	1997	3,8	9,4	10,8	75,9
Denmark	1996	1,8	..	..	..
	1998	1,7	..	..	..
Ecuador	1990	5,4	..	..	..
	1995	2,8	..	..	..
	1997	1,5	..	..	..
Egypt	1990	2,9	..	..	..
	1995	8,8	..	..	..
	1997	9,4	..	..	..
España	1990	1,1	..	..	..
	1995	1,2	..	..	..
	1997	1,0	..	..	..
Estonia	1990	3,0	..	..	..
	1995	4,5	21,1	13,3	61,2
	1998	7,1	26,9	15,1	50,9

País *	Año	Actividad económica			
		Electricidad, gas y agua	Educación	Salud y asistencia social	Otros
Fiji	1989	4,8	..	..	..
	1993	5,5	..	..	..
	1996	4,2	..	..	..
Finland	1990	1,4	..	..	..
	1995	..	21,0	40,2	..
	1998	..	21,7	40,1	..
Grèce	1990	4,3	..	..	..
	1998	4,1	20,6	15,5	59,8
India	1990	4,8	..	..	..
	1995	4,9	..	..	..
	1997	4,9	..	..	..
Italie	1990	0,2	38,0	19,1	42,7
	1995	0,2	37,2	20,4	42,1
	1999	0,2	36,8	20,6	42,4
Kenya	1990	3,1	..	..	..
	1995	3,1	..	..	..
	1996	3,2	..	..	..
Kyrgyzstan	1995	..	45,1	25,6	..
	1998	..	43,3	26,4	..
Lithuania	1995	6,5	22,2	15,9	55,3
	1997	7,3	25,8	17,5	49,4
Malta	1995	4,1	..	..	..
	1998	4,0	..	..	..
Mauritius	1990	4,1	..	..	..
	1995	3,9	..	..	..
	1998	3,7	..	..	..
Moldova, Rep. of	1996	3,7	31,1	19,4	45,7
	1998	3,1	33,3	20,2	43,5
New Zealand	1990	3,8	..	..	..
	1995	3,0	..	..	..
	1999	2,1	..	..	..
Norway	1995	2,4	..	..	..
	1997	1,6	18,3	40,2	39,9
Poland	1995	4,6	15,5	17,1	62,8
	1998	5,1	18,6	20,5	55,8
Puerto Rico	1991	5,9	..	..	..
	1994	6,2	..	..	..
	1998	4,7	..	..	..
Roumanie	1990	1,7	..	..	..
	1995	4,1	..	..	..
	1996	4,8	..	..	..
Saint-Marin	1995	..	23,2	23,7	..
	1998	..	22,2	23,4	..
Slovenia	1995	3,8	17,8	12,8	65,6
	1998	3,2	20,2	14,6	62,0
Suisse	1991	2,2	23,8	19,6	54,4
	1995	2,1	23,7	20,1	54,1
	1998	2,0	26,3	21,9	49,8

País *	Año	Actividad económica			
		Electricidad, gas y agua	Educación	Salud y asistencia social	Otros
Thailand	1990	5,6	..	..	..
	1995	6,5	..	..	..
	1999	5,5	..	..	..
Turkey	1995	3,8	..	..	..
	1999	2,3	..	..	..
United States	1995	..	44,2	7,4	..
	1998	..	45,4	6,7	..
Zimbabwe	1990	2,6	..	..	..
	1995	3,0	..	..	..
	1997	4,0	..	..	..

Nota: .. No se aplica; * Por orden alfabético; el nombre de cada país figura en inglés, francés o español cuando el idioma nacional, o el idioma comúnmente utilizado en un país, es uno de esos tres idiomas; en otros casos el nombre del país figura en el idioma utilizado en la correspondencia oficial entre el país de que se trate y la OIT.

Fuente: OIT: Base de datos sobre el empleo en el sector público (PSEDB), Oficina de Estadística.