Unidad de investigación de la Internacional de Servicios Públicos
www.psiru.org

Visión general de las megatendencias globales que afectan a los gobiernos locales y regionales

por

Jane Lethbridge

j.lethbridge@gre.ac.uk

Unidad de investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU)

Agosto de 2016

Este informe fue encargado por la Internacional de Servicios Públicos

Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
国際公務労連

PSIRU, Facultad de ciencias empresariales, Universidad de Greenwich, Park Row, Londres SE10 9LS, Reino Unido

La Unidad de investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU) está basada en la Facultad de ciencias empresariales, Universidad de Greenwich, Londres, Reino Unido. Investigadores: Prof. Steve Thomas, Dra. Jane Lethbridge (Directora), Dr. Emanuele Lobina, Prof. David Hall, Dr. Jeff Powell, Dra. Mary Robertson, Sandra Van Niekerk, Dra. Yuliya Yurchenko.
PSIRU investiga las repercusiones que tienen la privatización y la liberalización sobre los servicios públicos, en particular sobre los sectores del agua, la energía, la gestión de los residuos y los servicios sociales y de la salud. Entre otros temas de investigación se incluyen la función y la estructura de los servicios públicos, las estrategias de las compañías multinacionales y la influencia de las instituciones financieras internacionales sobre los servicios públicos. Su labor principal está financiada por la Internacional de Servicios Públicos (ISP - http://world-psi.org/es), la confederación mundial de sindicatos de los servicios públicos. La ISP y Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP – www.epsu.org) encargan muchos de los informes de PSIRU. PSIRU también ha llevado a cabo otras investigaciones encargadas por la Comisión Europea, otras agencias internacionales, entre ellas la OIT y el UNRISD, y por organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos y ONG internacionales. PSIRU coordinó el proyecto WATERTIME, financiado por la Comisión Europea en el marco del VPM y colabora en proyectos de investigación con otras universidades y centros de investigación de todo el mundo.

Contenidos

1. Tendencias mundiales del desarrollo urbano 3
La población urbana mundial 3
El decrecimiento de las ciudades 3
Las tendencias demográficas y las ciudades 3
Desigualdades 4
Los desastres y el cambio climático 4
La migración y los refugiados 5
La digitalización 6
2. Principales respuestas políticas actuales 7
La privatización, la externalización y las asociaciones público privadas (APP) 7
El fracaso del sector privado en la prestación de servicios esenciales 8
La descentralización favorable al mercado 8
Los nuevos modelos de gobernanza para el siglo 21 8
3. Repercusiones para los trabajadores de los GLR y sus sindicatos 9
La negociación colectiva, la libertad sindical y el diálogo social en los gobiernos locales 9
El salario mínimo vital y las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector municipal 9
La falta de mano de obra cualificada debido a la falta de inversión 9
Cuestiones relativas a la salud y la seguridad en el trabajo (SST) para los trabajadores municipales 10
4. Alternativas públicas 11
La remunicipalización 11
La cooperación intermunicipal 11
Las asociaciones entre empresas públicas (PUP, por sus siglas en inglés) 12
Los enfoques de la democracia participativa local 12
5. Conclusión 12

Este documento fue encargado por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) para documentar una reunión del Comité para el Sector del Gobierno Local y Regional de la ISP, que tendrá lugar el lunes 19 de septiembre de 2016 en Bruselas. El objetivo del documento es proporcionar una visión general de los temas que afectan a los gobiernos locales y regionales (GLR). Abarcará:

- Las tendencias mundiales del desarrollo urbano;
- Las principales respuestas políticas actuales
- Las repercusiones para los trabajadores de los GLR y sus sindicatos;
- Las alternativas públicas.

1. Tendencias mundiales del desarrollo urbano

La población urbana mundial

3,9 mil millones de personas o el 54% de la población mundial viven en un centro urbano. Encontramos diferentes niveles de urbanización en el mundo: América del Norte (82%), América Latina y el Caribe (80%), y Europa (73%) tienen las tasas más altas, aunque África (40%) y Asia (48%) están experimentando actualmente un crecimiento acelerado de la urbanización, que afectará a la demanda de servicios públicos e infraestructuras[1].

Alrededor del 50% de la población urbana mundial se encuentra en siete países (Brasil, China, India, Indonesia, Japón, Federación de Rusia y EE.UU.). Uno de cada ocho habitantes urbanos vive en una de las 28 megaciudades que cuentan con al menos 10 millones de habitantes. En cambio, el 50% de los habitantes urbanos vive en centros urbanos de menos de 500.000 habitantes[2]. Esto demuestra que las viviendas de la población urbana pueden variar entre una megaciudad, una ciudad pequeña, una ciudad pequeña de rápido crecimiento o una ciudad mediana. Algunos de los centros urbanos de más rápido crecimiento cuentan con menos de un millón de habitantes y se encuentran en África y Asia. Los países de rentas medias, como por ejemplo Malasia, Indonesia y México, están experimentando los mayores índices de crecimiento urbano. Estas escalas diferentes de urbanización conllevan sus propios problemas, entre los que se incluyen la creación de un vacío de seguridad y un aumento de la criminalidad que son frecuentes en aquellos estados que tienen un gobierno y unos servicios públicos débiles. Todos estos problemas requieren la existencia de unos servicios públicos fiables y que estén financiados con fondos públicos.

El decrecimiento de las ciudades

Las ciudades no siempre siguen creciendo. Un número cada vez mayor de centros urbanos está experimentando un declive debido al escaso o nulo crecimiento demográfico, las catástrofes ambientales y la recesión económica[3]. Detroit, en Estados Unidos, es el ejemplo de una ciudad que ha experimentado un declive económico que dado lugar a una rápida disminución de la población[4]. Leipzig, en Alemania, ha sufrido un declive económico tras la caída del Muro de Berlín y la unificación de Alemania Oriental y Occidental[5]. Los desastres ambientales como los terremotos y los tsunamis pueden devastar ciudades: El Puerto de Kobe (Japón) fue golpeado por el gran terremoto de Hanshin-Awaji en 1995, que destruyó las instalaciones portuarias y supuso una pérdida de muchos puestos de trabajo. Incluso después de su reconstrucción, el puerto cayó en la decadencia[6]. Este tipo de cambios hace que sea difícil para los gobiernos locales mantener los servicios públicos para el resto de la población y mantener la ciudad como un centro urbano viable.

Las tendencias demográficas y las ciudades

El 40% de la población mundial es menor de 24 años[7] . Las ciudades de los países emergentes se caracterizan por una población predominantemente joven, lo cual tiene consecuencias para la creación de empleo. Las ciudades de los países industrializados, por el contrario, se caracterizan más por tener una población de más edad. El 12% de la población mundial tiene más de 60 años[8]. La población mayor edad va dejando gradualmente el mercado laboral, lo que plantea interrogantes acerca de la sostenibilidad de la mano de obra en diversos sectores, así como de la futura demanda de servicios públicos. En muchas ciudades del norte, la mayoría de empleados del gobierno local tienen generalmente más de 40 años. Estas tendencias demográficas tienen consecuencias significativas para los servicios públicos y el empleo.

Desigualdades

En todo el mundo, las desigualdades dentro y entre los países siguen creciendo. La pobreza ejerce una presión continua sobre los servicios públicos y crea una continua necesidad de creación de empleo y de crecimiento del empleo. Los gobiernos locales y regionales (GLR) tienen la responsabilidad de abordar estas cuestiones, pero a menudo sus fuentes de recursos disminuyen. Hay cada vez más pruebas de que los servicios públicos financiados y suministrados con fondos públicos contribuyen a reducir las desigualdades[9]; crear empleo[10]; mejorar las tasas de crecimiento económico[11] y mejorar los resultados sanitarios, como por ejemplo la reducción de la mortalidad infantil[12].

Los desastres y el cambio climático

Los desastres y las emergencias pueden adoptar varias formas:

- Emergencias cotidianas – accidentes de carretera, explosiones de gas, incendios;
- Desastres naturales – inundaciones, tormentas, vientos, incendios forestales, terremotos, erupciones volcánicas;
- Los accidentes laborales – relacionados con materiales peligrosos y nucleares, la minería;
- Los accidentes de transporte – los accidentes automovilísticos y aéreos, los accidentes ferroviarios y de barcos o transbordadores;
- Los atentados terroristas y ataques criminales – atentados con bomba, ataques con gas, tiroteos.

Las inundaciones, los tifones, los incendios forestales y los terremotos pueden provocar la destrucción de viviendas e infraestructuras, causando la muerte, lesiones y el desplazamiento de las poblaciones. Es necesaria una acción inmediata para proporcionar servicios básicos tales como alimentos, agua, saneamiento y vivienda. Los trabajadores del sector público, como los bomberos, que suelen tener un papel de defensa civil adicional, y otros trabajadores de emergencia, como la policía y los servicios de ambulancia, hacen frente a las consecuencias inmediatas de los desastres naturales y tecnológicos. Los GLR desempeñan un papel fundamental en la evaluación y prevención de los riesgos, así como en la gestión de los desastres.

El **cambio climático** es responsable de la creciente incidencia de las condiciones meteorológicas extremas, como el verano más caliente en Rusia occidental desde 1500 o las peores inundaciones registradas en Pakistán desde su independencia en 1947. Las personas que viven en comunidades pobres y desfavorecidas son más vulnerables a los impactos del cambio climático debido a su situación de discriminación y de desigualdad salarial. Tiene repercusiones en sus medios de subsistencia, destruye sus hogares y socava su seguridad alimentaria. Los desastres revelan la necesidad de que se realicen cambios en las políticas y las prácticas públicas. Ofrecen la oportunidad de cambiar tanto los entornos construidos como los entornos humanos[13]. El riesgo se determina por el desastre (amenaza) y el potencial de causar daño (vulnerabilidad)[14]. Hay cuatro elementos en la gestión del riesgo: la gestión anticipatoria compensatoria; la gestión anticipatoria prospectiva; la preparación; las actividades de respuesta ante un desastre[15]. Estos elementos se pueden encontrar en todas las distintas fases de los desastres, aunque la preparación y la respuesta son el objetivo principal de muchas organizaciones de respuesta ante los desastres. La gestión preventiva de los riesgos es menos tangible y generalmente tiene una menor prioridad social y política.

La reducción del riesgo es un proceso social y político que va más allá de la utilización de los conocimientos científicos o técnicos[16]. La reducción del riesgo debería considerarse como un problema social. En la mayoría de los países, la reducción del riesgo pasa por la reducción de la

pobreza, ya que los pobres tienen más probabilidades de estar expuestos al riesgo de los desastres. Es también 'más fácil' reaccionar ante grandes desastres, pero la prevención de desastres menores debería realizarse regularmente. Las instituciones que fueron creadas para hacer frente a los desastres no son necesariamente capaces de ocuparse de la prevención del riesgo. Las medidas preventivas eficaces requieren unas estructuras institucionales y legislativas que no existen en muchos países. Medidas tales como la planificación y el control del ordenamiento territorial, la gestión ambiental y el empoderamiento de los grupos locales requieren un compromiso político[17]. Los gobiernos y los servicios públicos desempeñan un papel importante en estos procesos, que incluyen la planificación urbana, la aplicación de las normas de construcción y la inspección de edificios, y la contratación pública.

Los gobiernos locales tienen un papel clave que desempeñar tanto en la reducción del riesgo de desastres con en la gestión de los desastres, pero no disponen de fondos asignados para estas actividades. Sudáfrica ilustra algunos de los problemas con los que se enfrenta un país que tiene un fuerte sistema centralizado pero que también ha introducido políticas de descentralización. La gestión del riesgo de desastres en Sudáfrica está establecida como una función del sector público: La Ley de Gestión de los Desastres n° 57 (2002) definió la gestión del riesgo de desastres como una actividad para todos los niveles de gobierno y pretende reducir los riesgos de amenazas y vulnerabilidad a través de un enfoque multisectorial y multidisciplinario. Los distritos y los municipios metropolitanos tienen claramente definidas sus funciones, mientras que no es así para los municipios locales.

La migración y los refugiados

La migración y el desplazamiento de grandes números de personas han surgido como problemas mundiales desencadenados por la crisis económica, social, política y medioambiental. Aunque los términos 'migrantes' y 'refugiados' se usan a menudo indistintamente, hay unas definiciones específicas para los solicitantes de asilo, los refugiados y los migrantes.

- Un solicitante de asilo es una persona que huye de la persecución o el conflicto y busca protección internacional en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- Un refugiado es un solicitante de asilo cuya solicitud ha sido aprobada.
- Un migrante económico ha dejado su país en busca de mejorar su posición económica.

Hay cada vez más pruebas de que las autoridades locales están asumiendo una posición más proactiva en la definición de las políticas locales para los ciudadanos de terceros países. En algunos países, éstas complementan de manera positiva las políticas nacionales más firmes; en otros países, donde hay una ausencia de políticas nacionales en materia de migración, las autoridades locales están desempeñando un papel importante para apoyar la integración de los ciudadanos de terceros países dentro de la sociedad y la economía local. Lo hacen a través de actividades de cohesión social, la enseñanza del idioma y unos servicios de educación general y de formación permanente.

Por ejemplo, la ciudad de Dublín inició en 2008 un programa de integración a nivel de toda la ciudad que reunió a las partes interesadas a fin de hacer que la integración de los ciudadanos de terceros países ocupara un lugar importante en las políticas y los servicios, en lugar de establecer unos servicios separados para estas personas. Este programa pone de manifiesto las ventajas económicas y sociales que los ciudadanos de terceros países pueden traer a la ciudad. El impacto de la crisis financiera mundial en Irlanda ha conducido a una reducción de los fondos nacionales destinados las iniciativas de integración local. Actualmente se espera que las

autoridades locales incluyan la integración en los planes de desarrollo local. El Consejo de la Ciudad de Dublín creó una red de participación pública que ofrece oportunidades para que los grupos locales influyan y contribuyan a los órganos de toma de decisiones del Consejo, en particular los grupos de la comunidad migrante[18].

Los ciudadanos de terceros países ocupan una posición de debilidad dentro de la población activa, especialmente las mujeres y las personas que tienen un nivel bajo de educación. Hacen falta unas estrategias más específicas para que las cualificaciones con las que cuentan sean reconocidas de una manera más fácil y rápida. Los ciudadanos de terceros países no constituyen una parte importante de la autoridad local o de los empleados del sector público. En un período de creciente escasez de mano de obra, este problema tendrá que ser abordado mediante el reconocimiento más rápido de las cualificaciones y la formación, el asesoramiento y las iniciativas de establecimiento de redes. Las políticas de austeridad han tenido repercusiones sobre los ciudadanos de terceros países porque han dado lugar a recortes en los servicios, por ejemplo, los destinados a la cohesión social, que estaban especialmente dirigidos a los ciudadanos de terceros países. El efecto de la crisis económica mundial también ha afectado de forma desproporcionada al empleo de ciudadanos de terceros países y ha limitado por consiguiente su integración en el mercado laboral. Los trabajadores del sector público responsables de los servicios destinados a los ciudadanos de terceros países han sido sometidos a recortes presupuestarios, unas condiciones de trabajo más difíciles y una falta de formación, lo cual ha hecho que fuera más difícil prestar servicios públicos adecuados.

¡Berlín te necesita! (*Berlin braucht dich*!) es el ejemplo de una campaña dirigida por una autoridad municipal para animar a los migrantes jóvenes a solicitar programas de formación profesional. Proporciona información sobre los centros de formación y vincula a las instituciones de formación. La campaña es una iniciativa del Comisario de Berlín para la integración y la migración, y está coordinada por BQN-Berlin, la red para la cualificación profesional de los inmigrantes de Berlín[19].

La digitalización

La digitalización ha sido definida como "*la adopción o el aumento del uso de tecnología informática o digital por una organización, sector, país, etc.*"[20] . En un sentido más amplio, la digitalización también ha sido definida como "*la transformación económica y social provocada por la adopción masiva de las tecnologías digitales para generar, procesar, compartir y tramitar la información*"[21]. Estas dos definiciones empiezan a captar el impacto de la digitalización en el sentido de que es un proceso transformador que apenas ha empezado a afectar a los gobiernos locales y regionales. El término gobierno electrónico o e-gobierno se define como "*el que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación para respaldar unos servicios públicos modernizados, cohesionados e ininterrumpidos*"[22].

La adopción de las tecnologías digitales en el gobierno, y específicamente en los servicios municipales, se ha ido ampliando gradualmente desde la década de los noventa. Estas definiciones muestran que existe una diferencia entre la digitalización, que se refiere a la utilización de la tecnología digital, y el gobierno electrónico, que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la prestación de los servicios públicos. Según un estudio de la ONU sobre los gobiernos electrónicos realizado en 2012, hay cuatro etapas principales a través de las cuales se mueven las administraciones públicas:

- **Presencia emergente** – información limitada y estática, p. ej. información local sobre los servicios públicos;

- **Presencia mejorada** – interacción en un sentido: información regularmente actualizada relativa a la política pública y la gobernanza, enlaces a documentos, formularios, informes, p. ej. peticiones de permiso;
- **Transacción** – interacción en dos sentidos: del gobierno a los ciudadanos y de los ciudadanos al gobierno utilizando generalmente formularios electrónicos, p. ej. la renovación del pasaporte, el pago de impuestos y el pago de las transacciones de servicios;
- **Transformación** – integración total de todos los servicios a través de los límites administrativos y departamentales, integración de los servicios administrativos de los departamentos e intercambio de información entre unidades, p. ej. los servicios sociales se integran en los sistemas de información[23].

Un estudio de la OCDE sobre el uso innovador de los servicios digitales muestra cómo la digitalización está siendo utilizada por los gobiernos locales y regionales para suministrar los servicios públicos de una manera más eficaz[24]. Muchos de estos servicios están basados en la información. También hay ejemplos de cómo la digitalización se utiliza para mejorar la eficacia de la forma en que trabajan los gobiernos locales y regionales. Un estudio realizado por Ernst & Young /Instituto Tecnológico Danés (2012) encontró que un gobierno electrónico requiere que se introduzcan cambios en las estructuras organizativas, el funcionamiento y los métodos de trabajo[25]. Puede conducir a que se realicen cambios en el contenido de los trabajos, en las aptitudes necesarias, en la relación entre la administración y los usuarios de los servicios y entre las diferentes estructuras[26]. La digitalización tiene un impacto sobre la calidad del trabajo y sobre el control que tiene el trabajador sobre el proceso de trabajo, y también tiene a veces consecuencias sobre el espíritu del sector público. La promoción de ciudades 'inteligentes' por parte de las autoridades municipales que trabajan en asociación con compañías digitales, que utilizan las nuevas tecnologías para crear soluciones innovadoras, no siempre refleja la conciencia del interés público.

2. Principales respuestas políticas actuales

La privatización, la externalización y las asociaciones público privadas (APP)

Desde los años ochenta, las políticas neoliberales han sido promovidas por las instituciones financieras nacionales e internacionales y forman parte de una estrategia contraria al sector público que ha ido debilitando a los gobiernos locales y regionales a través de la reducción de los presupuestos y la subcontratación o externalización de los servicios públicos. Con la continua presión para adoptar métodos de gestión del sector privado y la externalización de los servicios públicos al sector privado, el tamaño y alcance de los gobiernos locales y regionales se ven comprometidos. Se prevé que en los países que han adoptado las políticas de privatización así como, más recientemente, las medidas de austeridad, el alcance de los servicios públicos de los GLR pronto quedará reducido únicamente a los servicios básicos. El sector privado está ganando cada vez más poder e influencia a nivel de los GLR y el futuro de la democracia está amenazado por estos cambios.

Debido a las presiones para reducir el gasto público, el sector público ha tenido que entrar en asociaciones público-privadas (APP) de un modo que, está quedando progresivamente en evidencia, va en detrimento del sector público a corto y a largo plazo. Las APP se introdujeron como una manera de ocultar la magnitud del gasto del sector público. Se suponía que constituirían para el sector público una manera más barata de financiar las infraestructuras.

El fracaso del sector privado en la prestación de servicios esenciales

La experiencia de las APP en los últimos veinte años ha demostrado que muchas de las declaraciones originales eran engañosas. Las APP no necesariamente proporcionan una mejor relación calidad-precio o entregan los proyectos a tiempo y sin exceder el presupuesto. El sector privado no es más eficiente en el suministro de los servicios. El sector privado no recauda capital de una forma más barata que el sector público y el sector público tiene cada vez más acceso a capital más barato. La OCDE recomendó en 2008 que "el coste del capital de un socio del sector privado suele ser mayor que el del gobierno" [27]. A largo plazo, las APP cargan los pagos sobre el sector público, lo cual socava la capacidad del sector público de responder a nuevas necesidades. La falta de transparencia de los contratos de las APP contribuye a la corrupción y a la falta de responsabilidad pública. Las APP no resuelven los problemas de la austeridad[28].

La descentralización favorable al mercado

Las políticas de descentralización fueron introducidas a finales del siglo XX, a menudo como parte de las condicionalidades del Banco Mundial/FMI, para imponer un nuevo sistema de gobernanza en los países de África, Asia y América Latina. Algunos países del mundo del norte también han adoptado políticas de descentralización. Aunque la descentralización puede ayudar a apoyar la democracia local, los servicios públicos locales y el empleo local, la aplicación de la descentralización ha dado a menudo lugar a recortes presupuestarios, privatizaciones y a la reducción de los servicios públicos. A largo plazo, la descentralización puede dar lugar a una distribución desigual de los servicios públicos en un país, lo que contribuye a aumentar las desigualdades regionales y el riesgo de corrupción, así como los problemas relacionados con la organización de los trabajadores y la disminución del empleo. El proyecto *Los sindicatos pronostican el cambio en Europa* (TRACE, por sus siglas en inglés) recomendó que, a la hora de poner en práctica la descentralización, para que ésta fuera efectiva, era esencial que se establecieran unos marcos nacionales para regular los servicios públicos, las condiciones salariales y de trabajo, la asignación de recursos suficientes y el fortalecimiento de la capacidad de la fuerza laboral[29].

Los nuevos modelos de gobernanza para el siglo 21

Últimamente, grupos de ciudades globales han empezado a trabajar juntos para tratar problemas comunes como por ejemplo el cambio climático o la seguridad urbana. Las tecnologías de la información y la comunicación han concedido un alcance mundial a las redes de ciudades. Sin embargo, el poder de los estados nacionales sigue siendo fuerte y domina el sistema de la ONU. Los preparativos y negociaciones iniciales para Hábitat III[30] estuvieron dominados por las agendas de los gobiernos nacionales y no por las de los gobiernos municipales.

Aunque la creación de nuevas redes de ciudades globales ofrece nuevas oportunidades para que las ciudades puedan trabajar juntas en la resolución de problemas comunes, estos nuevos acuerdos están fuertemente influenciados por el sector privado. Las ciudades están configuradas por las fuerzas del mercado y el capitalismo global, que forma parte de la reestructuración neoliberal de la economía mundial. Los alcaldes de las ciudades animan a las ciudades y a los gobiernos locales a mantenerse en contacto a través de la red a nivel mundial con el fin de abordar los problemas de las ciudades, pero el sector privado también desempeña un papel importante en estas redes en forma de asociaciones público-privadas. Esto tiene consecuencias para la democracia local, que tendrán un impacto sobre el desarrollo futuro de las ciudades[31]. Hay redes de ciudades que están trabajando juntas para promover nuevas formas de planificación y gestión de las ciudades, como por ejemplo Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG, por sus siglas en inglés), Metrópolis, ICLEI (gobiernos locales para la

sostenibilidad), Alcaldes, C40, Parlamento Mundial de Alcaldes y Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth (CLGF, por sus siglas en inglés).

3. Repercusiones para los trabajadores de los GLR y sus sindicatos

La negociación colectiva, la libertad sindical y el diálogo social en los gobiernos locales

La privatización y la externalización han tenido un efecto devastador sobre la remuneración y los términos y condiciones de empleo de los trabajadores municipales. El poder de los sindicatos ha disminuido y tienen unos índices más bajos de afiliación sindical. Como los servicios de los gobiernos locales se han desintegrado en una serie de contratos, esto ha dado lugar a una fragmentación de la fuerza laboral, lo cual hace más difícil la acción colectiva. Los derechos fundamentales de libertad sindical y de negociación colectiva están constantemente amenazados. Se ha adoptado una nueva legislación, a menudo como parte de las políticas de austeridad, que desmantela los sistemas nacionales de negociación colectiva y establece unos sistemas descentralizados, lo que merma el poder de los sindicatos para proteger los sistemas de retribución nacionales en los GLR.

En Europa, el proceso de diálogo social está más claramente definido en la Unión Europea (UE) y a nivel nacional. Históricamente, algunos países europeos, por ejemplo, los Países Bajos, Alemania y Francia, han desarrollado en su legislación unas estructuras de diálogo social bien definidas. La UE, como parte de la creación de una 'Europa social' en la década de 1980, desarrolló unos acuerdos específicos para el diálogo social a nivel europeo que han seguido respaldando un número creciente de comités de diálogo social sectorial. Éstos dependen tanto de que los empleados como los empleadores encuentren temas comunes sobre los que negociar a nivel nacional y europeo. El proceso de diálogo social es más fuerte entre los sindicatos del sector público y los empleados del sector público; la participación de los empleados del sector privado es más limitada. En los países de Europa Central y Oriental, donde se introdujeron nuevas estructuras de diálogo social en los países que se adhirieron a la UE, hay diversos niveles de diálogo social. En otras regiones del mundo, las estructuras que facilitan el diálogo social no son tan amplias, en parte porque las estructuras que reconocen las relaciones entre los sindicatos y los empleadores no están tan bien definidas y el poder de los sindicatos es más débil.

El salario mínimo vital y las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector municipal

En Estados Unidos, más de 130 ciudades han introducido ordenanzas relativas al 'salario mínimo vital' como una manera de garantizar que los trabajadores reciban ingresos suficientes para estar al margen de la pobreza[32]. Este concepto está siendo explorado en varios países, entre ellos Canadá (Waterloo, Ontario) y Reino Unido (Londres). Durante el período en que el sector privado ha seguido recurriendo a los salarios bajos y a los contratos de cero horas como medio para mantener bajos los costes salariales, el reconocimiento de que un 'salario mínimo vital' puede ayudar a reducir la pobreza cada vez goza de más aceptación. Los activistas están trabajando con los sectores público y privado para lograr que el 'salario mínimo vital' sea aceptado como un nivel mínimo de sueldo básico.

La falta de mano de obra cualificada debido a la falta de inversión

Algunos de los argumentos utilizados para aprobar la privatización y la externalización se han basado en las críticas de los trabajadores del sector público, que se consideraba que estaban más preocupados por sus propios intereses que por los de los usuarios de los servicios públicos.

Esta opinión subestimaba completamente el valor que tienen los trabajadores del sector público en la prestación de los servicios públicos. En muchos servicios públicos, los costes principales son los costes salariales. Sin embargo, el resultado de la subcontratación, la privatización y la externalización ha sido reducir los costes laborales al máximo, lo cual ha repercutido en la formación y el desarrollo del personal. Tras varias décadas de inversión insuficiente en los servicios públicos, uno de los principales problemas con los que se enfrentan actualmente los GLR es disponer de personal seguro y bien capacitado. Junto con los cambios demográficos, la fuerza laboral de los GLR ha disminuido debido a la reducción de los gastos, los recortes presupuestarios, la competencia y la jubilación.

Cuestiones relativas a la salud y la seguridad en el trabajo (SST) para los trabajadores municipales

Los trabajadores municipales que se han visto sometidos a la privatización de los servicios públicos, por ejemplo, del agua, la energía y la gestión de residuos, en los países del sur han experimentado un deterioro de las normas relativas a la SST. Los nuevos empleadores ya no proporcionan guantes, monos de trabajo y equipamiento de seguridad y por lo tanto ponen en riesgo la vida de los trabajadores. Esto ha dado lugar a un mayor índice de accidentes laborales entre los trabajadores municipales, que a menudo causan lesiones o la muerte. Los bajos índices de sindicalización, debido a la externalización y la privatización, se traducen en la ausencia de comités mixtos dirección/sindicatos, que son esenciales para tratar las cuestiones relativas a los accidentes y riesgos en el lugar de trabajo.

Todos los trabajadores municipales han sufrido un aumento de la carga de trabajo y los altos niveles de estrés que le acompaña como consecuencia de los recortes presupuestarios y la privatización[33]. Hay un creciente conjunto de investigaciones que están estudiando el impacto de la reestructuración laboral sobre la salud de los trabajadores. Los resultados muestran que la continua reestructuración del trabajo afecta tanto la salud física como mental de los trabajadores. Es necesario reconocer el papel social que desempeña el lugar de trabajo en la vida de los trabajadores, que se ve afectado cuando los lugares de trabajo son reestructurados. Las reformas de la administración pública introducen nuevas formas de organización, similares a las del sector privado, y nuevos objetivos que perturban y a menudo destruyen el espíritu del sector público. Esto hace que los trabajadores del sector público se sientan desvalorizados y a menudo desvinculados de los nuevos sistemas de gestión. Una evaluación del impacto sobre la salud podría contribuir a sensibilizar sobre cómo la reestructuración afecta a la salud de los trabajadores.

En los países del norte la introducción de la digitalización en los servicios de los GLR está surgiendo como un nuevo y creciente problema relacionado con la SST. La introducción de la digitalización en los lugares de trabajo municipales a menudo da lugar a una pérdida de habilidades de los trabajadores. Mientras antes se comunicaban con los usuarios de los servicios y con sus compañeros y utilizaban una serie de habilidades sociales, ahora, con la introducción de la digitalización, el trabajo se reduce a la introducción de datos en un ordenador y los trabajadores ya no tienen control sobre su proceso de trabajo. Además, los procesos de reorganización y reestructuración que acompañan la digitalización pueden deshacer los equipos establecidos, lo cual se reconoce actualmente que afecta a la salud física y mental de los trabajadores municipales.

4. Alternativas públicas

Aunque durante más de 30 años se ha promovido al sector privado por considerarse más eficaz y eficiente, no existen pruebas que demuestren que la prestación privada de servicios de atención a la salud, asistencia social, educación y de gestión del agua y los residuos sea más eficaz y eficiente que la prestación pública tanto en los países del norte como en los países del sur[34].

Como consecuencia de los fracasos de la privatización a la hora de ofrecer unos servicios públicos adecuados, los movimientos sociales han exigido alternativas a la privatización en forma de remunicipalizaciones (PSIRU 2014). Existen tres alternativas principales para el sector público:

1. La remunicipalización;
2. La cooperación intermunicipal; y
3. Las asociaciones entre empresas públicas.

La remunicipalización

La remunicipalización se introdujo originalmente en vista del fracaso del sector privado a la hora de prestar los servicios públicos del agua y la energía, pero cada vez más otros servicios públicos, entre ellos, por ejemplo, el transporte público y los servicios sociales, son llevados de vuelta "a casa". Algunos de los desencadenantes de la remunicipalización han sido el fracaso del sector privado, la corrupción, la falta de transparencia, la voluntad política de ocuparse del fracaso del sector privado en las elecciones nacionales o locales, y la necesidad de encontrar nuevas formas de prestación de servicios.

En París, los servicios del agua fueron remunicipalizados en enero de 2010 después de que los dos contratos adjudicados a Suez y Veolia expiraran. Los contratos privados no fueron renovados debido a la falta de transparencia financiera y de rendición de cuentas, lo cual había sido criticado reiteradamente por los organismos de control público. Durante el primer año de operaciones, el nuevo operador municipal, Eau de París, hizo un ahorro considerable de 35 millones de euros, lo que permitió reducir las tarifas en un 8%, lo que contrasta con el aumento del 260% registrado durante la explotación por parte del sector privado desde 1985 hasta 2008[35].

En Norrtaelje, Estocolmo, Suecia, el consejo municipal local creó una empresa pública para desarrollar un sistema integrado para la salud y la asistencia social basado en la cobertura universal y unos programas públicos financiados sobre la base de los recursos procedentes de los impuestos. La empresa pública facilitó una mejor cooperación dentro del sector público y una transformación a través de un cambio organizativo y de liderazgo, sin invertir fondos adicionales[36].

La cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal consiste en el establecimiento de contratos o producciones conjuntas con otros gobiernos locales como un medio para obtener economías de escala, mejorar la calidad de los servicios y promover la coordinación regional de servicios, dentro de un mismo país o entre países. Un ejemplo es la asociación entre la ciudad belga de Edegem (población 22.000) y el municipio peruano de San Jerónimo (población 32.000) que han trabajado juntos en materia de gestión de residuos desde 2004. Edegem es miembro de VVSG

(Asociación de ciudades y municipios flamencos) y de PLATAFORMA, la red europea de autoridades locales y regionales para el desarrollo (Gotev, 2015).

Las asociaciones entre empresas públicas (PUP, por sus siglas en inglés)

Las asociaciones entre empresas públicas implican la colaboración entre dos o más autoridades u organizaciones públicas, basada en la solidaridad, para mejorar la capacidad y la eficacia de uno de los socios en la prestación de servicios públicos. Las relaciones entre iguales se forjan en torno a unos valores, intereses y objetivos comunes, que excluyen el afán de lucro. La ausencia de consideraciones comerciales permite que los asociados públicos puedan reinvertir los recursos en la capacidad local y fomentar la confianza mutua, lo que se traduce en unas ganancias de capacidad a largo plazo con bajos costes de transacción. Una red internacional de PUP permitió que la ciudad de Phnom Penh, Camboya, aumentara la cobertura de abastecimiento de agua del 20% en 1993 al 90% en 2007. La empresa de servicios públicos PPWSA amplió el acceso a los servicios de abastecimiento de agua en Phnom Penh más rápido que cualquier APP en otro lugar del mundo[37].

A finales de los años noventa, las asociaciones entre empresas públicas fueron utilizadas para limpiar el Mar Báltico en el marco de la convención establecida por la Comisión de Helsinki (HELCOM) y en el contexto de la futura expansión de la Unión Europea (UE). La empresa municipal de abastecimiento de agua de Estocolmo, Suecia, participó en dos PUP con las empresas municipales de abastecimiento de agua de Kaunas, Lituania, y Riga, Letonia. Ambas asociaciones pusieron en práctica programas de inversión de más de 100 millones de dólares estadounidenses. Se construyeron plantas de tratamiento de aguas residuales dentro del plazo y los límites presupuestarios establecidos. Las empresas locales municipales fueron reestructuradas y pasaron a ser autónomas y autosuficientes económicamente[38].

Los enfoques de la democracia participativa local

Hay algunos ejemplos de gobiernos locales que desarrollan nuevas formas de toma de decisiones con sus ciudadanos, p. ej., la elaboración participativa del presupuesto de Porto Alegre, Brasil, ha sido adoptada por muchos países de todo el mundo. La Coalición Asiática para la Acción Comunitaria ha estado trabajando en 19 países asiáticos para crear coaliciones entre las personas que viven en asentamientos informales y los gobiernos locales con el fin de mejorar las viviendas y los servicios[39].

5. Conclusión

La tasa de urbanización a nivel mundial sigue creciendo y esto está afectando a las grandes aglomeraciones urbanas, pero también a los centros urbanos más pequeños. Las presiones a las que están sometidos los servicios públicos y las infraestructuras seguirán planteando problemas a los gobiernos locales y regionales.

Las consecuencias de la privatización, la externalización y las APP seguirán afectando a los trabajadores de los GLR y harán que sea más difícil garantizar una buena remuneración y unas buenas condiciones de trabajo. La falta de formación sistemática de los trabajadores de los GLR está generando una escasez de trabajadores cualificados. La externalización y la privatización provocan la fragmentación de los trabajadores municipales. Los sindicatos se enfrentan a una lucha continua para garantizar los derechos laborales en los servicios externalizados o privatizados. Tendrán que encontrar una manera de organizar, movilizar y defender a los

trabajadores que les permita hacer frente a los problemas causados por la dispersión de la fuerza laboral.

Algunas de las cuestiones clave con las que se enfrentan los GLR son cómo financiar los servicios públicos y el futuro de la inversión en infraestructuras. Las instituciones financieras internacionales, los organismos internacionales y los gobiernos nacionales siguen ejerciendo presión para que los GLR trabajen con el sector privado a través de las APP. La pérdida de autonomía democrática que se deriva de las APP es un grave problema que los GLR deberán abordar en el futuro. La evasión fiscal sistemática, que reduce las finanzas públicas y los recursos disponibles para los servicios públicos, y la creciente precariedad e informalización del trabajo están vinculadas a la búsqueda de beneficios y de una alta rentabilidad de las inversiones por parte del sector privado. Hay que desarrollar otras formas de promover la democracia y trabajar con las comunidades locales para garantizar los servicios públicos esenciales. Un primer paso fundamental para ello consiste en alentar a los GLR y a sus sindicatos a trabajar unidos y en colaboración para tratar los problemas comunes.

---

[1] Perspectivas de la urbanización mundial (puntos destacados) (2014); Estado de las Ciudades del Mundo (2016)
[2] Perspectivas de la urbanización mundial (puntos destacados) (2014)
[3] Estado de las Ciudades del Mundo (2016)
[4] Schett S. (2011) *An analysis of Shrinking Cities* [Análisis del decrecimiento de las ciudades] Urban Ecology WS 2011/12 http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf
[5] Schett S. (2011) *An analysis of Shrinking Cities* [Análisis del decrecimiento de las ciudades] Urban Ecology WS 2011/12 http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf
[6] Miller M.A. & Douglass M. (2015) *Disaster Governance in Urbanising Asia* [La gestión de los desastres en el Asia urbanizada] Springer
[7] Estado de las Ciudades del Mundo (2016)
[8] Estado de las Ciudades del Mundo (2016)
[9] Wilkinson R. y Pickett K. 2009 *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* [El nivel del espíritu: por qué la igualdad es mejor para todos] http://www.equalitytrust.org.uk/resources/spirit-level-why-equality-better-everyone
[10] OIT, 1998; OCDE, 2008
[11] Bose et al (2007); Strittmatter & Sunde (2011)
[12] Tacke, T. y Waldman R. (2011) *'The Relative Efficiency of Public and Private Health Care'* [La eficiencia relativa de la atención a la salud pública y privada]. CEIS Tor Vergata, Research Paper Series, Vol. 9, Edición 8, No. 202 – Julio de 2011 SSRN eLibrary (5 de julio). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1879136
Estache A., Perelman S., Trujillo L., (2005) *Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures* [Rendimiento y reforma de las infraestructuras en las economías en desarrollo y en transición: datos procedentes de un estudio sobre las medidas de productividad] , documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas 3514, 2005, http://go.worldbank.org/919KQKSPS0
[13] Comfort et al (1999) *Reframing disaster policy: the global evolution of vulnerable communities* [La reformulación de las políticas en materia de desastres: la evolución mundial de las comunidades vulnerables] Environmental Hazards 1:39-44
[14] Wisner B. (2001) *Risk and the NeoLiberal State: Why Post-Mitch lessons didn't reduce El Salvador's earthquake losses* [El riesgo y el estado neoliberal: por qué las lecciones tras el huracán Mitch no limitaron las pérdidas causadas por los terremotos en El Salvador] Disasters 25(3): 251-268
[15] Lavell A. (1998) *Decision-making and risk management* [La toma de decisiones y la gestión del riesgo] http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf
[16] Lavell A. (1998) *Decision-making and risk management* [La toma de decisiones y la gestión del riesgo] http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf
[17] Lavell A. (1998) *Decision-making and risk management* [La toma de decisiones y la gestión del riesgo]

http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf
[18] CMRE (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee flow: challenge and development opportunities for countries, regions and cities in Europe* [Aspectos territoriales y urbanos del flujo migratorio y de refugiados: desafíos y oportunidades de desarrollo para los países, las regiones y las ciudades de Europa] Bruselas CMRE: 13
[19] *Berlin Needs You!* [¡Berlín te necesita!] https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/berlin-needs-you-1?pdf=1
[20]http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/#sthash.A8ysVEXV.dpuf
[21] Katz et al (2014) *Using a digitalization index to measure the economics and social impact of digital agendas* [La utilización del índice de digitalización para medir el impacto económico y social de las agendas digitales], info 16(1): 32-44
[22] (Silcock, 2001) en Baines, Wilson, Walsh, 2010 – *'Framework for Multi-agency Environments'* [Marco para los entornos multiinstitucionales] – Uno de los 22 proyectos para respaldar los servicios de los gobiernos electrónicos locales en Inglaterra
[23] ONU (2012) Estudio sobre el gobierno electrónico
https://publicadministration.un.org/es/Research/UN-e-Government-Surveys
[24] OCDE/UE Observatorio de Innovación del Sector Público
https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/
[25] Ernst & Young / Instituto Tecnológico Danés (2012) *Final Report: Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden* [Informe final: Estudio sobre el e-gobierno y la reducción de la carga administrativa] (SMART 2012/0061)
https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/final-report-study-egovernment-and-reduction-administrative-burden-smart-20120061
[26] Kirov V. (2015) *Literature Review on the "Digitalisation and Public Services"* [Estudio bibliográfico sobre "la digitalización y los servicios públicos"] Bruselas: FSESP p.46
[27] OCDE (2008) *Public-Private Partnerships: in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money* [Las asociaciones público-privadas: Compartir los riesgos y optimizar los recursos] OCDE p.77
[28] PSIRU (2014) *Exposing the myths around Public-Private Partnerships* [Exposición de los mitos en torno a las asociaciones publico-privadas] Un documento informativo de PSIRU para la FSESP, Diciembre de 2014
[29] FSESP / TRACE (2007) *EPSU Trade Union Handbook on Decentralisation* [Manual sindical de la FSESP sobre la descentralización] FSESP / TRACE
[30] La ruta hacia Quito
http://www.world-psi.org/es/la-ruta-hacia-quito-los-trabajadores-y-el-empleo-decente-deben-ser-el-centro-de-la-nueva-agenda
[31] Curtis S. (2016) *Cities and Global Governance: State failure or a new global order* [Las ciudades y la gobernanza mundial: El fracaso del estado o un nuevo orden mundial] Millennium Journal of International Studies (1):1-23
[32] Kumler '07, Todd J. (2007) *"Living Wage Ordinances"* [Las ordenanzas relativas al salario mínimo], Res Publica - Journal of Undergraduate Research: Vol. 12 Disponible en:
http://digitalcommons.iwu.edu/respublica/vol12/iss1/4
[33] Huws U. (2014) *Labor in the global digital economy: The Cybertariat Comes of Age* [El trabajo en la economía digital mundial: El cibertariado alcanza la mayoría de edad] New York; Monthly Review Press
[34] Basu S, Andrews J, Kishore S, Panjabi R, Stuckler D.,(2013) *"Comparative Performance of Private and Public Healthcare Systems in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review"* [Resultados comparativos de los sistemas de atención a la salud públicos y privados en los países de ingresos bajos y medios: una revisión sistemática], PLoS Med 9 (6): e1001244.doi:10.1371/journal.pmed.1001244.
http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001244
Bel Germà, Fageda Xavier y Warner Mildred E. (2008) *Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services* [¿La producción privada de servicios públicos es más barata que la producción pública? Un análisis de meta-regresión de los servicios de gestión de los residuos sólidos y de abastecimiento de agua] Research Institute of Applied Economics, Working Papers 2008/04,
www.ub.edu/irea/working_papers/2009/200923.pdf
Borraz, Fernando; González Pampillon, Nicolás; Olarreaga, Marcelo (2013) *Water Nationalization and Service Quality* [La nacionalización del agua y la calidad del servicio]. Banco Mundial, Washington, DC,
https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12180

[35] Le Strat A. *'The remunicipalisation of Paris' water supply service' Eau de Paris* [La remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua de París] Presentación 25 de *Eau de Paris* https://research.ncl.ac.uk/media/sites/researchwebsites/gobacit/Anne%20Le%20Strat.pdf
[36] Bäck MA, Calltorp J. *The Norrtaelje model: a unique model for integrated health and social care in Sweden* [El modelo de Norrtaelje: un modelo singular de integración de los servicios de la salud y la asistencia social en Suecia]. International Journal of Integrated Care. 2015; 15(6). DOI: http://doi.org/10.5334/ijic.2244
[37] Hall et al, (2009) *Public-Public partnerships* [Las asociaciones entre empresas públicas]
[38] Lobina E. & Hall D. (2006) *'Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region'* [Las asociaciones entre empresas públicas como catalizadoras para el fortalecimiento de la capacidad y el desarrollo institucional: lecciones de la experiencia de *Stockholm Vatten* en la región báltica]. Documento presentado en el simposio sobre abastecimiento sostenible de agua y saneamiento: fortalecimiento de capacidades para la gobernabilidad local, organizado por el Centro Internacional de Agua y Saneamiento (IRC) y el Instituto UNESCO-IHE para la educación relativa al agua, 26-28 de septiembre, Delft, Países Bajos, http://www.psiru.org/reports/2006-09-W-PUPs.doc; Hall D. & Lobina E. (2008) *'The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply'* [La ventaja comparativa del sector público en el desarrollo del suministro de agua en las zonas urbanas] Progress in Development Studies 8(1):85-101.
[39] Mitlin D. & Satterthwaite D. (2012) *Editorial: Addressing poverty and inequality; new forms of urban governance in Asia* [Editorial: La lucha contra la pobreza y la desigualdad; nuevas formas de gobernanza urbana en Asia], Environment and Urbanisation 24(2):395-401