

GDFPS/2014

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Departamento de Actividades Sectoriales

**La negociación colectiva
en la administración pública:
Superar los desafíos para un futuro mejor**

**Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial
sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva
en la administración pública
(Ginebra, 2-3 de abril de 2014)**

Ginebra, 2014

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

La negociación colectiva en la administración pública: Superar los desafíos para un futuro mejor, Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública (Ginebra, 2-3 de abril de 2014), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Actividades Sectoriales, Ginebra, OIT, 2014.

ISBN: 978-92-2-328486-2 (impreso)
ISBN: 978-92-2-328487-9 (web pdf)

Publicado también en francés: *La négociation collective dans la fonction publique: Relever les défis pour un avenir meilleur*, Document de réflexion pour la discussion lors du Forum de dialogue mondial sur les défis à relever en matière de négociation collective dans la fonction publique (Genève, 2-3 avril, 2014), ISBN 978-92-2-228486-3, Ginebra, 2014, y en inglés: *Collective Bargaining in the Public Service: Bridging Gaps for a Better Future*, Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Challenges to Collective Bargaining in the Public Service, Geneva, 2-3 April 2014, ISBN 978-92-2-128486-4, Ginebra, 2014.

negociación colectiva / relaciones laborales / servicios públicos / papel de la OIT / Convenio de la OIT / Recomendación de la OIT / comentario

13.06.5

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Prefacio

En su 317.^a reunión, el Consejo de Administración decidió que se celebraría un foro de diálogo mundial en el bienio 2014-2015, *sobre el impacto de la crisis financiera en la negociación colectiva en el sector público y otros desafíos que afectan al desarrollo de unas buenas relaciones laborales*. En la 319.^a reunión, el Consejo de Administración decidió que el Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública tendría lugar el 2 y 3 de abril de 2014.

Los participantes en el Foro debatirán sobre este tema con miras a la adopción de puntos de consenso sobre la manera de salir adelante, atendiendo a los resultados de la discusión del Estudio General de 2013.

El presente documento se centra en el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) así como en el impacto de la crisis financiera en las relaciones laborales y el diálogo social en la función pública, y las secciones finales se consagran a las medidas adoptadas para promover la ratificación y aplicación del Convenio núm. 151. En el Estudio General de 2013 se señalaron tres tipos de problemas: 1) la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales en caso de discriminación antisindical o de injerencia en los asuntos sindicales y la ausencia de sanciones suficientemente disuasorias; 2) ciertos problemas en la práctica pueden dar lugar a la negación del derecho de negociación colectiva a todos los funcionarios públicos; 3) varios países excluyen determinados temas de la negociación colectiva, restringen el derecho de las partes a determinar el nivel de la negociación o prohíben la negociación colectiva a determinadas categorías de trabajadores o a federaciones o confederaciones ¹.

¹ OIT, 2013: *Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, Ginebra, párrafo 552.

Índice

	<i>Páginas</i>
Prefacio.....	iii
El Convenio núm. 151, la Recomendación núm. 159 e instrumentos conexos y el Estudio General de 2013	1
Visión general de los servicios públicos	3
Mecanismos de transmisión de la crisis financiera a la administración pública	5
Repercusiones desiguales de la recesión sobre el empleo en la administración pública.....	7
Repercusiones en el empleo	8
Salarios y condiciones de trabajo	16
Impacto en la prestación de servicios públicos	21
Diálogo social.....	22
Resumen de las medidas adoptadas por los mandantes para promover y aplicar el Convenio núm. 151.....	27
Ratificaciones recientes y medidas de aplicación del Convenio núm. 151	27
Actividades actuales de la OIT para promover la ratificación del Convenio núm. 151	28

El Convenio núm. 151, la Recomendación núm. 159 e instrumentos conexos y el Estudio General de 2013

1. Los responsables de la toma de decisiones del sector público a menudo tratan de optimizar el bienestar social de manera eficaz y equitativa, y para ello pueden optar por políticas de empleo que reduzcan al mínimo los costos de la prestación de servicios públicos o por políticas que mejoren el mercado de trabajo en general. En este proceso, dichos responsables toman inevitablemente decisiones que afectan a las condiciones de empleo y los intereses de los trabajadores. Consciente de que el sector público desempeña una función fundamental en el establecimiento de normas de trabajo en el contexto nacional, la OIT alienta a los responsables de la adopción de políticas a que tengan en cuenta los intereses de los trabajadores para reducir al mínimo los conflictos. Con este fin, los mandantes de la OIT adoptaron el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159), que prevén normas mínimas y brindan orientaciones a los gobiernos y a los empleadores.
2. Las garantías previstas en el Convenio núm. 151 se resumen en cinco grupos: Protección del derecho de sindicación, facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleadores públicos, procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo, derechos civiles y políticos, y la solución de conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo. El término «garantías» exige la intervención del gobierno, principalmente a través de la legislación ¹ necesaria para velar por el respeto de los derechos estipulados en los artículos 4 a 6 y 9 del Convenio ². La Recomendación núm. 159 proporciona orientaciones sobre el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos a efectos de la negociación, e indica que de preferirse un sistema de atribución de derechos preferentes o exclusivos a determinados agentes, dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones.
3. De conformidad con el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, se debería tener presente que «En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación.». El artículo 1, 1), del Convenio núm. 151 establece también que: «El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.». Esto supone que los funcionarios que no están al servicio de la administración del Estado pudieran gozar de condiciones más favorables en el marco del Convenio núm. 98 en lo que respecta a la negociación colectiva, que es un derecho que se reconoce a estas categorías de funcionarios públicos de conformidad con ese instrumento. En el contexto del Convenio núm. 98, los órganos de control de la OIT llegaron a la conclusión de que el derecho de negociación colectiva sólo podría denegarse a los funcionarios que trabajan en los ministerios y demás organismos gubernamentales

¹ OIT, 2006: *La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), Ginebra, párrafos 224, 225 y 371.

² Antigua y Barbuda, solicitud directa, Convenio núm. 151, CEACR 2009, 80.ª reunión.

comparables, pero no por ejemplo a las personas que trabajan en empresas públicas o en instituciones públicas autónomas ³.

4. Los marcos de empleo del servicio público están por lo general concebidos para lograr la uniformidad para todos los funcionarios públicos y suelen estar financiados por órganos que no son empleadores directos de dichos funcionarios. Teniendo en cuenta estas necesidades especiales, el artículo 1, 3), del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) prevé que la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio ⁴. El Convenio núm. 151 garantiza protecciones mínimas dentro de estas modalidades particulares, y prevé también facilidades que deben concederse a las organizaciones de empleadores públicos, los derechos civiles y públicos, y formas específicas de solución de conflictos.
5. Más de 30 años después de la adopción del Convenio núm. 151, sigue habiendo enormes diferencias en cuanto al reconocimiento de los derechos que en él se consagran: si bien algunos países han instaurado mecanismos muy avanzados para promover los objetivos inscritos en los artículos 7 y 8 del Convenio, otros gobiernos determinan unilateralmente las condiciones de trabajo o no han sido capaces de aplicar mecanismos de consulta. La falta de mecanismos de consulta ha sido determinante en la generación de conflictos laborales graves y costosos en muchos países. La necesidad de consultas es también acuciante en algunos países en los que los salarios y las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos son muy inferiores a los de sus homólogos del sector privado, o en aquellos en los que los funcionarios públicos tardan meses en recibir su salario o en los que los dirigentes sindicales arriesgan sus vidas. En cambio, otros países han ratificado el Convenio núm. 151 y/o adoptado leyes habilitantes, pero no han tenido la capacidad de redactar procedimientos para aplicarlo. Además, la crisis económica ha servido de «prueba de fuego» que evalúa tanto la capacidad de los sistemas nacionales para facilitar el cambio como la madurez de las partes para entablar el diálogo de manera creativa.
6. Con ocasión de la presentación del Estudio General sobre los Convenios núms. 151 y 154 a la 102.^a reunión de la CIT en 2013, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) llegó a la conclusión de que los progresos alcanzados en la ratificación y aplicación de los Convenios eran positivos. Tras la discusión del Estudio General, la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT destacó que la negociación colectiva debe tener lugar de conformidad con los principios de que la negociación sea libre, voluntaria y de buena fe. La Comisión también señaló que la negociación colectiva en la administración pública puede potenciar al máximo la repercusión de las respuestas a las necesidades de la economía real, en particular en períodos de crisis económica, y contribuir a crear condiciones de trabajo justas y equitativas, relaciones armoniosas en el lugar de trabajo y la paz social. Puede garantizar la eficiencia de la administración pública facilitando la adaptación a los cambios económicos y tecnológicos y a las necesidades de la gestión administrativa. La negociación colectiva puede abarcar una amplia gama de temas de interés tanto para los trabajadores como para los empleadores. Por último, la Comisión observó que los gobiernos podían obtener beneficios del asesoramiento y la puesta en común de experiencias relacionadas con diversos mecanismos de negociación colectiva que contribuyan a la adaptación de sistemas para fomentar una negociación

³ OIT, 1996: *La libertad sindical – Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cuarta edición (revisada), Ginebra, párrafo 795; Comité de Libertad Sindical (CLS), 327.º informe, caso núm. 2104, párrafo 520; CLS, 334.º informe, caso núm. 2253, párrafo 312.

⁴ Olney, S. y Rueda, M., 2005: *Convenio núm. 154 – Promoción de la negociación colectiva*, Ginebra, OIT, págs. 13-15.

colectiva apropiada a las condiciones nacionales, y alentó a la Oficina a que proporcionase apoyo al fortalecimiento de las capacidades y los mecanismos de asistencia a fin de promover la ratificación y plena aplicación de los Convenios núms. 151 y 154.

Visión general de los servicios públicos

7. Los servicios públicos de calidad procuran:

- facilitar el acceso de toda la población a servicios fiables y asequibles que permitan satisfacer las necesidades humanas básicas;
- propiciar un desarrollo económico y social sostenible, capaz de cumplir los objetivos de pleno empleo y reducción de la pobreza;
- proporcionar a todos los ciudadanos un entorno seguro y saludable;
- mejorar y potenciar la democracia, y
- garantizar los derechos humanos ⁵.

8. Estos servicios requieren el apoyo de sistemas de relaciones de trabajo adecuados, que incorporen enfoques y mecanismos eficaces para la solución de conflictos, y las relaciones laborales en la administración pública son un elemento fundamental de una red integral de instituciones y relaciones sociales, que se han estudiado exhaustivamente (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Relaciones entre las distintas partes interesadas dentro del subsistema de las relaciones laborales en la administración pública



Fuente: Bonifacio, J. A. y Falivene, G.: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú*, (BID/CLAD, 2002), pág. 9.

⁵ Véase el prefacio de Ratnam, V. y Tomoda, S., 2005: *Guía Práctica para Fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos*, Ginebra, OIT.

9. El gráfico 1 muestra la división entre las esferas política y administrativa. En la esfera política se determinan las reglas y prioridades, las normas de calidad y la distribución de los recursos, mientras que la esfera administrativa se encarga de la aplicación de los objetivos de política. Los políticos representan la autoridad del Estado, y los directivos son los conductos a través de los cuales se ejerce dicha autoridad. Estos últimos se dividen en directivos de áreas sustantivas, encargados de la aplicación de la política pública, y directivos de áreas «reguladoras» que se encargan de la administración de las relaciones laborales. Las fuerzas políticas, jurídicas y económicas así como las intervenciones de los directivos, auditores e inspectores, y la regulación de las prácticas profesionales⁶ también influyen en las relaciones laborales en la administración pública. Los ciudadanos son esenciales en este proceso: muchos sindicatos del sector público han solicitado apoyo público en sus relaciones con los directivos, y en algunos casos fueron los usuarios finales y no los directivos los que tuvieron la última palabra en las decisiones adoptadas⁷, a veces pronunciándose a favor de las organizaciones de trabajadores y otras tratando de reducir su poder de negociación.

10. Algunas particularidades de las relaciones laborales en la función pública son:

El modo de establecerse la relación entre las partes no siempre está basado en el contrato, sino que frecuentemente se trata de una relación administrativa y, si una parte de las condiciones de trabajo son similares para todas las categorías de trabajadores, cualquiera que sea el sector en que se encuentren, al menos el comienzo y el fin de la relación suelen tener distintas características.

...

Por otra parte, instituciones hasta hace poco inexistentes en el ámbito de la administración pública, como los órganos de representación de los trabajadores, se han instaurado en algunos países desde el modelo laboral. Lo mismo ha ocurrido con normativas que introducen espacios de participación de los trabajadores... de la mano de la representación y de la libertad sindical viene progresivamente la participación en la determinación de las condiciones de trabajo, la negociación colectiva e incluso el derecho de huelga⁸.

11. Las relaciones laborales en la administración pública siguen en proceso de transición, y cada vez más países están adoptando mecanismos consensuales para determinar las condiciones de trabajo. Como ha señalado la OCDE, «En comparación con el sector privado, las relaciones de trabajo en el sector público están muy arraigadas en las tradiciones jurídicas, normativas e institucionales de cada país, lo que dificulta toda comparación»⁹. La historia, la cultura y los marcos jurídicos son pertinentes en este contexto:

⁶ Bejerot, E. y Hasselbladh, H., 2013: «Forms of Intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms», en *Organization Studies* (Londres, Sage Journals), vol. 34 (9), págs. 1357-1380.

⁷ Hickey, R., 2012: «End-users, Public Services, and industrial Relations: The Restructuring of Social Services in Ontario», en *Relations Industrielles*, otoño, págs. 590-611.

⁸ Daza Pérez, J. L., 2002: *El Diálogo Social en la Administración Pública*, Ginebra, OIT, págs. 6-8.

⁹ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2007: *Industrial relations in the public sector*, Dublín, pág. 2, citando a la OCDE, 2005: *Management in government: Feasibility report on the development of comparative data*, París, pág. 7, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf> (consultado el 27 de octubre de 2011).

- las administraciones públicas de varios países de Oriente Medio y Norte de África, como Egipto, constituyen un mercado de trabajo paralelo, dominado por los nacionales, mientras que los trabajadores migrantes son mucho más numerosos en el sector privado, en donde reciben un salario muy inferior y tiene peores condiciones de trabajo ¹⁰;
- en varios países del África Occidental, el sector público constituye el principal pilar del denominado «sector moderno», por oposición al «sector tradicional», que tiene una dinámica diferente;
- en varios países de América Latina y en otras partes del mundo, el empleo en la administración pública ha servido los intereses de los partidos políticos;
- las administraciones públicas de muchos países en desarrollo siguen los modelos aplicados por los anteriores poderes coloniales ¹¹ o bien los establecidos en el marco de acuerdos con las instituciones financieras internacionales, que no se adaptan necesariamente a las condiciones nacionales;
- muchos gobiernos del mundo promueven políticas de igualdad de oportunidades y objetivos de reducción de la pobreza mediante el empleo en el sector público;
- las fuerzas de trabajo que prestan servicios públicos en diversos niveles (nacional, regional y municipal) o en diferentes actividades operacionales suelen tener componentes demográficos y de género, prioridades y procesos de trabajo muy distintos.

12. Cualquier análisis que se realice sobre las relaciones laborales en el servicio público debe tener en cuenta estas realidades. Muchos sistemas nacionales de relaciones laborales adoptan un enfoque sectorial para abordar estas cuestiones.

Mecanismos de transmisión de la crisis financiera a la administración pública

13. La desaceleración económica provocó un aumento de las solicitudes de intervención estatal así como de la demanda de servicios públicos al mismo tiempo que redujo la capacidad de respuesta de los gobiernos ¹². En países con un sistema de seguridad social desarrollado, la recesión también provocó un aumento de los pagos del seguro de desempleo y demás prestaciones y servicios. Este aumento del gasto público fue beneficioso porque limitó la caída del consumo y actuó como un estabilizador automático. Por otra parte, muchos gobiernos trataron de estimular la demanda incrementando el gasto público y/o reduciendo los impuestos o manteniéndolos en los niveles vigentes. En total, 101 países en desarrollo y 43 países desarrollados respondieron a la crisis incrementando el gasto público en

¹⁰ Gatti, R. y otros autores, 2013: *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa*, Washington, D.C., Banco Mundial.

¹¹ Shamsul Haque M., 2007: «Theory and Practice of Public Administration in Southeast Asia: Traditions, Directions, and Impacts», en *International Journal of Public Administration*, págs. 1297-1326, y Olaopa. T.: *Assessment and Prospects of Administrative and Institutional Reforms in Africa: Progress Made since Independence, Major Reform Challenges and New Orientations for the Future*, documento presentado al 6.º Foro Panafricano sobre la Modernización de los Servicios Públicos y de las Instituciones del Estado, Rabat (Marruecos), celebrado el 7 y 8 junio de 2010.

¹² Documento GB.307/STM/1.

2008-2009¹³. La disminución de los recursos públicos originada por la merma de los ingresos fiscales o de otros tipos de ingresos y el aumento de los gastos en medidas de rescate de los servicios financieros y medidas de estímulo provocaron un aumento de la deuda pública en muchos países¹⁴.

14. En los países con un sector bancario proporcionalmente grande, la crisis por sí sola tuvo un efecto devastador en las finanzas públicas — por ejemplo, en Irlanda e Islandia. Los niveles muy altos de endeudamiento externo o de déficit comerciales de algunos países también ejercieron presiones adicionales en las finanzas públicas, por ejemplo, en Hungría, Letonia, Rumania y Ucrania. Fuera de Europa, el Pakistán también entraba en esta categoría. En todos estos casos, los gobiernos recibieron ayuda del FMI¹⁵.
15. La crisis también afectó rápidamente a los países en los que los bancos estaban más expuestos a la economía globalizada¹⁶. Según un documento de trabajo de la OIT de 2009, la crisis se transmitió principalmente a los países en desarrollo debido a un debilitamiento de los vínculos con la economía globalizada que se manifestó, por ejemplo, mediante una disminución de las corrientes comerciales y de capital privado, y de la migración y las remesas, lo cual perjudica las relaciones de intercambio y la transferencia de ayuda¹⁷. Los ingresos públicos se han visto afectados de manera proporcional en función del grado en que los países dependen de esos vínculos. Muchos países en desarrollo han registrado una importante merma de los ingresos tributarios y no tributarios procedentes de sus principales fuentes de capital extranjero: el turismo en el Caribe, la minería en el África Subsahariana y los textiles en Asia.
16. En 2010, los inversores empezaron a vender bonos emitidos por países europeos. Este fenómeno se dio inicialmente en Grecia y más tarde se extendió a otros países de Europa Meridional, con inclusión de España y Portugal. Las presiones de los mercados incrementaron los gastos de las finanzas públicas e hicieron surgir dudas acerca de la capacidad de otros gobiernos europeos para financiar sus déficit. La UE y el FMI proporcionaron apoyo financiero a Grecia. A raíz de esta situación, se incrementaron las presiones políticas en los países y en la UE, y las presiones de las instituciones internacionales, para que se redujeran la deuda y los déficit públicos y se restringieran los déficit fiscales, principalmente mediante una reducción del gasto público. En junio de 2010, muchas de las grandes instituciones internacionales o agrupaciones gubernamentales pedían que se diera más prioridad a la reducción de los déficit y los gastos públicos que a las medidas de estímulo económico para combatir la recesión. El apoyo financiero del FMI ha estado condicionado a la reducción de los déficit y los gastos públicos, lo cual incluye las nóminas de la administración pública¹⁸.

¹³ Ortiz, I. y Cummins, M., 2013: *The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries*, Initiative for Policy Dialogue and the South Centre Working Paper, marzo, pág. 4.

¹⁴ Mendoza, R. U., 2009: «Aggregate Shocks, poor households and children: Transmission channels and policy responses», *Global Social Policy*, vol. 9, núm. 1, abril, suplemento, págs. 55-78.

¹⁵ Hall, D., Corral, V. y van Niekerk, S., 2010: *The impact of the economic crisis on public sector pay*, Public Services International Research Unit (PSIRU) Reports, pág. 3.

¹⁶ Kamber, G. y Thoenissen, C., 2013: *Financial exposure and the international transmission of financial shocks*, CAMA Working Paper núm. 39, pág. 1.

¹⁷ Islam, I., 2009: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper núm. 36, OIT.

¹⁸ Hall, Corral, y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 3.

-
17. Esta situación suscitó un debate entre aquellos que sostienen que la administración ineficiente de los recursos públicos que prevalecía antes de 2008 fue la causa de que se adoptaran políticas para recortar el presupuesto y aumentar la liquidez, y aquellos para quienes la crisis y la poca capacidad de los gobiernos para enfrentarla se deben en gran parte a la especulación en los mercados, los incentivos perversos del sector financiero, la evasión fiscal y la corrupción. Estos fenómenos pueden llegar a desvincular la capacidad productiva de los ingresos públicos, y a rebajar la calidad de los servicios públicos a un nivel inferior al que correspondería al PIB de un país. Por esta razón se hicieron llamamientos para adoptar reglamentaciones internacionales sobre la transferencia de informaciones bancarias, y las organizaciones de funcionarios públicos pidieron que se adoptaran medidas internacionales de protección de los funcionarios encargados del control y que se revisaran las políticas fiscales. Además, el FMI estimó en 2012 que los «multiplicadores fiscales» de los recortes presupuestarios eran entre un 80 y un 320 por ciento más altos de lo que había estimado cuando proporcionó asesoramiento por primera vez a los gobiernos ¹⁹.
18. La crisis reavivó otro debate anterior, pero relacionado con este tema, a saber, la intervención creciente del Estado en la economía. El FMI sostenía que el empleo en el sector público desplazaba al sector privado y que era un obstáculo para la competitividad ²⁰, mientras que los críticos respondían que los servicios públicos eran un elemento fundamental para el desarrollo económico y social ²¹. Este debate ha sido determinante en el contexto de las medidas de austeridad: los defensores de estas medidas han reconocido que tienen repercusiones negativas a corto plazo, pero afirman que el aumento de la competitividad favorecerá el crecimiento. En el presente documento no se pretende poner a prueba estos argumentos, sino describir la situación del empleo en los servicios públicos desde el inicio de la crisis.
19. Las medidas de austeridad no pueden achacarse siempre a presiones inmediatas para llevar a cabo una consolidación fiscal: hay otros factores que también han influido en la situación de las administraciones públicas y de sus instituciones de diálogo social, sobre todo en el caso de aquellos países que cuentan con un margen mayor para reaccionar a estas presiones ²². El término austeridad no es sinónimo de cualquier proceso de reestructuración con efectos negativos para la fuerza de trabajo de la administración pública.

Repercusiones desiguales de la recesión sobre el empleo en la administración pública

20. En el Pacto Mundial para el Empleo se da una importancia prioritaria a la promoción y la creación de empleo, entre otras cosas, a través de la prestación de servicios públicos de calidad. En el *World of Work Report 2010* de la OIT se indica que el empleo en la administración pública fue determinante para impedir que el empleo disminuyera aún más al principio de la crisis ²³, pero incidió menos en la creación de empleos que otros tipos de

¹⁹ FMI, 2012: *Perspectivas de la economía mundial*, abril, pág. 47.

²⁰ Behar, A. y Mok, J., 2013: *Does public-sector employment fully crowd out private-sector employment?*, FMI.

²¹ Hall, D., 2010: *Why we need public spending*, PSIRU.

²² Bach, S. y Stroleny, A., 2013: *Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis*, King's College, <http://www.kcl.ac.uk>.

²³ OIT, 2010: *World of Work Report 2010*, pág. 69 (Informe sobre el Trabajo en el Mundo, en español existe sólo un resumen ejecutivo).

gastos públicos. Por ejemplo, los servicios sociales crean más empleos directos que los gastos en infraestructuras. Por otra parte, los planes para recortar el presupuesto incluyen la reducción de la nómina de la administración pública principalmente porque constituye la partida de gasto más importante.

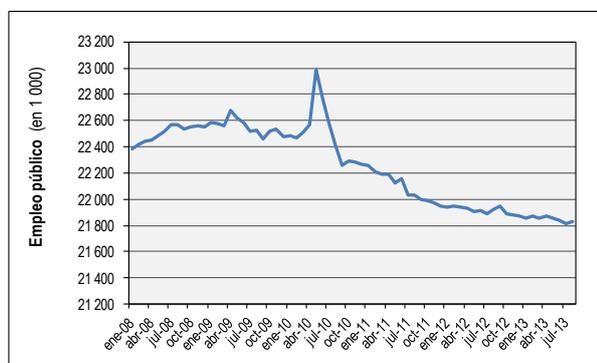
Repercusiones en el empleo

Estados Unidos

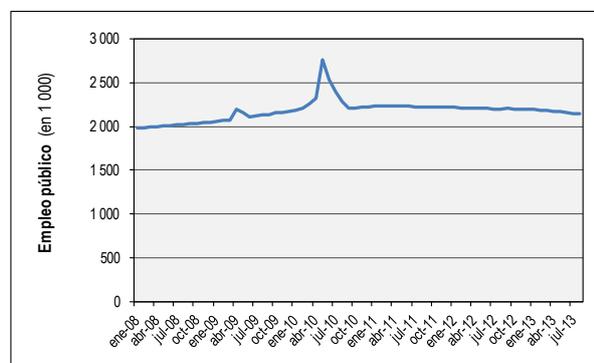
21. El empleo público empezó a disminuir en los Estados Unidos poco después de la quiebra de Lehman Brothers. Los gobiernos locales empezaron a reducir el empleo en julio de 2009, y en junio de 2013 habían suprimido 438 000 empleos (un 3,2 por ciento), si bien en los tres meses siguientes se registró un ligero repunte; los gobiernos de los estados se sumaron a esta tendencia a la baja en agosto de 2009 y en julio de 2013 habían suprimido 145 000 empleos (un 2,8 por ciento) (véase el gráfico 2). En parte como resultado de la respuesta a la crisis, el gobierno federal aumentó su nómina en 376 000 empleos (un 18,6 por ciento) entre agosto de 2008 y julio de 2010 (una vez terminado el trabajo del personal de censo) — como lo muestra el punto más alto en el centro del gráfico que figura más abajo —, pero para julio de 2013 había recortado 133 000 empleos (un 5,8 por ciento). Los Estados Unidos (gobiernos estatales y locales) suprimieron 557 000 empleos en el sector público (un 2,5 por ciento) entre julio de 2010 y agosto de 2013, alcanzándose niveles que no se había observado desde julio de 2005. En los gobiernos locales, los niveles de empleo eran inferiores a los de noviembre de 2005, y en los gobiernos estatales, se situaban por debajo de los registrados en junio de 2005.

Gráfico 2. Empleo público en los Estados Unidos, enero de 2008 – agosto de 2013
(miles de empleos)

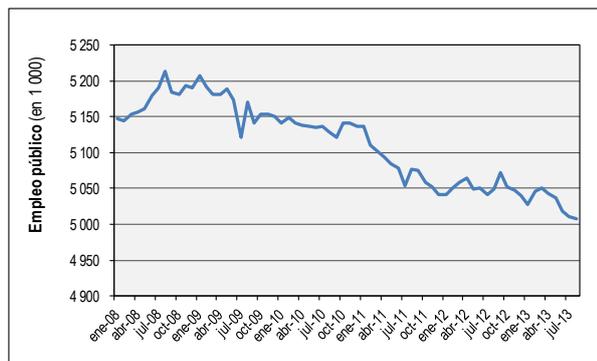
2.a) Total



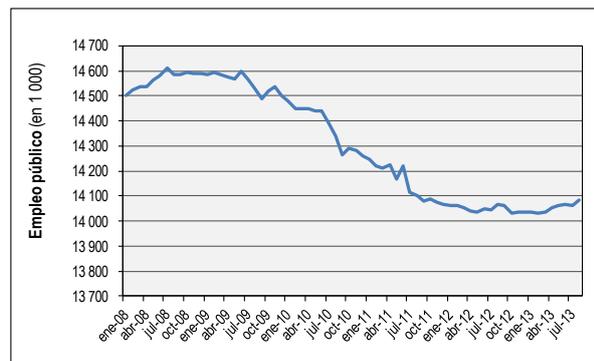
2.b) Federal



2.c) Estados



2.d) Local



Fuente: Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos.

Europa

22. Tras centrarse en iniciativas destinadas a mantener la demanda agregada durante la primera fase de la crisis, los gobiernos reorientaron su atención a la reducción de las deudas públicas²⁴. Los gobiernos han tratado de reducir las nóminas de la administración pública, lo cual ha tenido efectos profundos en los trabajadores de la función pública y en los mecanismos existentes de diálogo social. No existe ninguna relación entre las dimensiones de la administración pública de un país y la magnitud de las medidas de saneamiento presupuestario. Se han registrado más variaciones entre los gobiernos locales en los planos sectorial y descentralizado.
23. Los países europeos han adoptado medidas específicas para reducir las nóminas de la administración pública, con inclusión de los siguientes²⁵:
- Austria – congelación de las contrataciones hasta 2014;
 - Bélgica – reducción de un 5,5 por ciento de 2008 a 2012;
 - Chipre – reducción de 5 000 puestos en los próximos cinco años;
 - España – congelación de las contrataciones en 2012;
 - Francia – programa de congelación de la plantilla (afecta a 30 400 funcionarios públicos);
 - Grecia – eliminación natural de puestos siguiendo la norma de una contratación por cada diez funcionarios que se separan del servicio; reducción de hasta 150 000 empleos del sector público para 2015;
 - Irlanda – reducción de 24 750 empleos con respecto a los niveles de 2008;
 - Portugal – congelación de las contrataciones;
 - Reino Unido – disminución de un 7,4 por ciento de los empleos públicos desde finales de 2009; 330 000 empleos suprimidos para 2014 (objetivo)²⁶; 730 000 para 2017²⁷;
 - Rumania – sustitución de un funcionario de cada siete que termina la relación de trabajo.

²⁴ Bach, S.: *Public services in the aftermath of the economic crisis*, <http://www.kcl.ac.uk>. En este estudio se analizan la República Checa, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

²⁵ Laven, Z. y Santi, F.: *EU austerity and reform: a country by country table*, <http://www.europeaninstitute.org/April-2012/eu-austerity-and-reform-a-country-by-country-table-updated-may-3.html>.

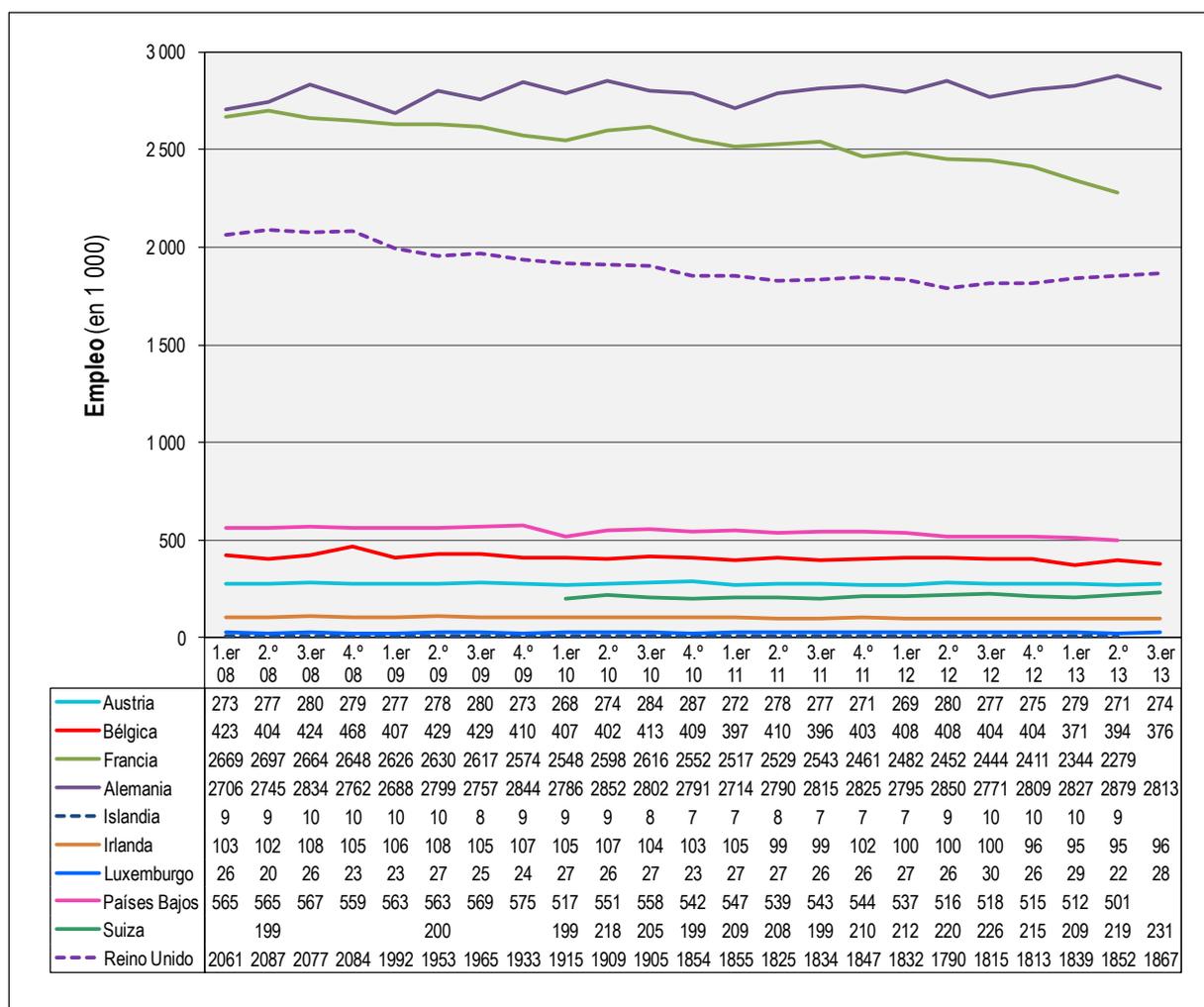
²⁶ Vaughan-Whitehead (director de publicación), *op. cit.*, págs. 14 y 15.

²⁷ Bach, 2012, *op. cit.*, Oficina de Responsabilidad Presupuestaria, Reino Unido.

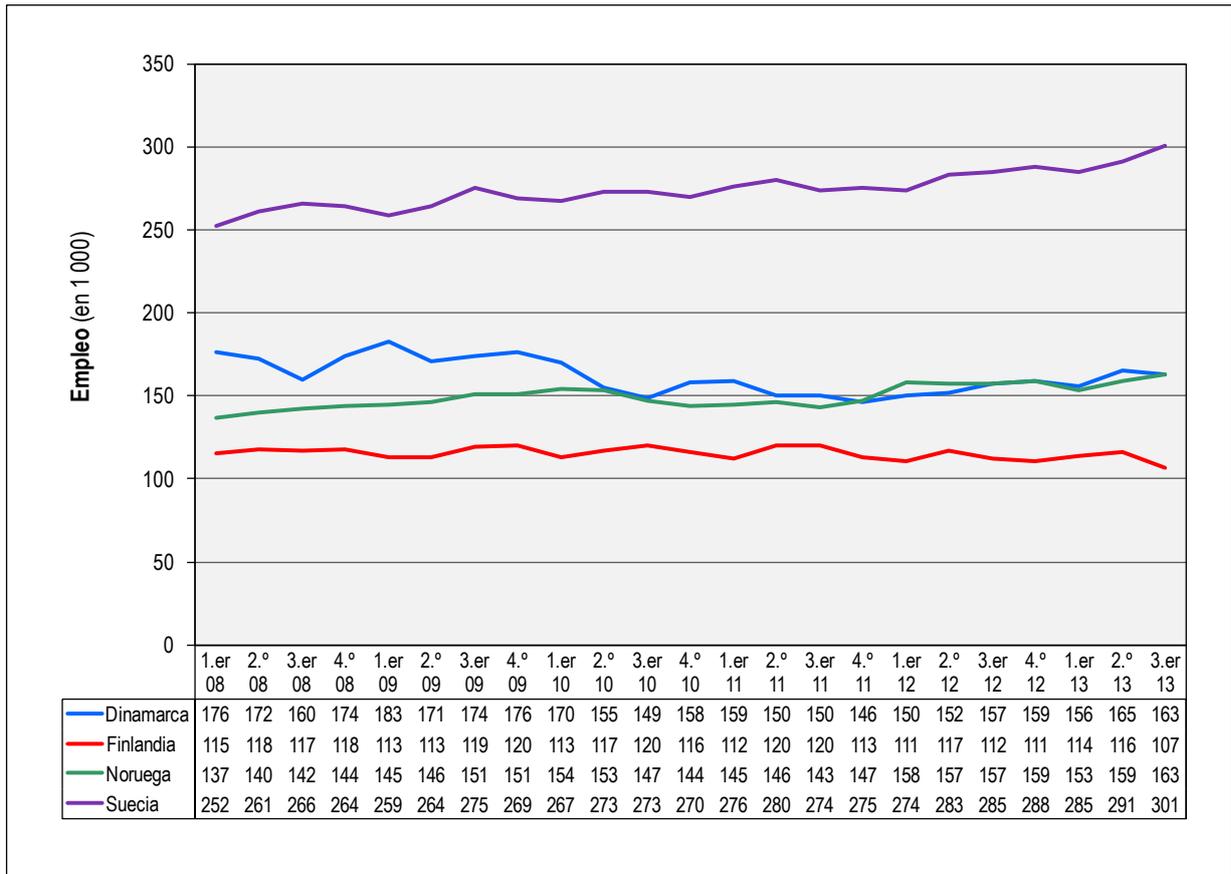
24. El empleo en la administración pública en los 32 países europeos sobre los que se dispone de datos aumentó entre marzo de 2008 y marzo de 2011, se estabilizó durante 2011, y disminuyó un 2 por ciento durante 2012 (véase el gráfico 3). La relativa estabilidad en 2011 se debió a los aumentos registrados en Alemania y Hungría. El empleo en la administración pública disminuyó durante el ejercicio anual que concluyó en marzo de 2010, en 15 de esos países. Este número se elevó a 19 en 2011, y se redujo a 12 en 2012. De los países en los que aumentó el número medio de empleos gubernamentales en 2010, ocho (República Checa, Eslovaquia, España, Finlandia, Hungría, Italia, Malta, Polonia) recortaron puestos en 2011. Por otra parte, 11 países aumentaron el número de empleos en un período posterior; de los cuales cuatro (Eslovenia, Lituania, Países Bajos y Rumania) lo hicieron para recuperar una parte de los empleos que redujeron entre 2009 y 2010. El rasgo característico del período entre octubre de 2012 y septiembre de 2013 fue que los cuatro principales empleadores de funcionarios públicos (Alemania, Francia, Reino Unido y Federación de Rusia) en conjunto recortaron 378 000 empleos, lo cual representaba un 3 por ciento de su fuerza de trabajo conjunta de 12,6 millones de trabajadores en el cuarto trimestre de 2011. En todos estos países, el empleo en la administración pública era inferior al del tercer trimestre de 2008.

Gráfico 3. El empleo en los sectores de administración pública y defensa en Europa, primer trimestre de 2008 – primer trimestre de 2013 (miles de empleos/trimestres)

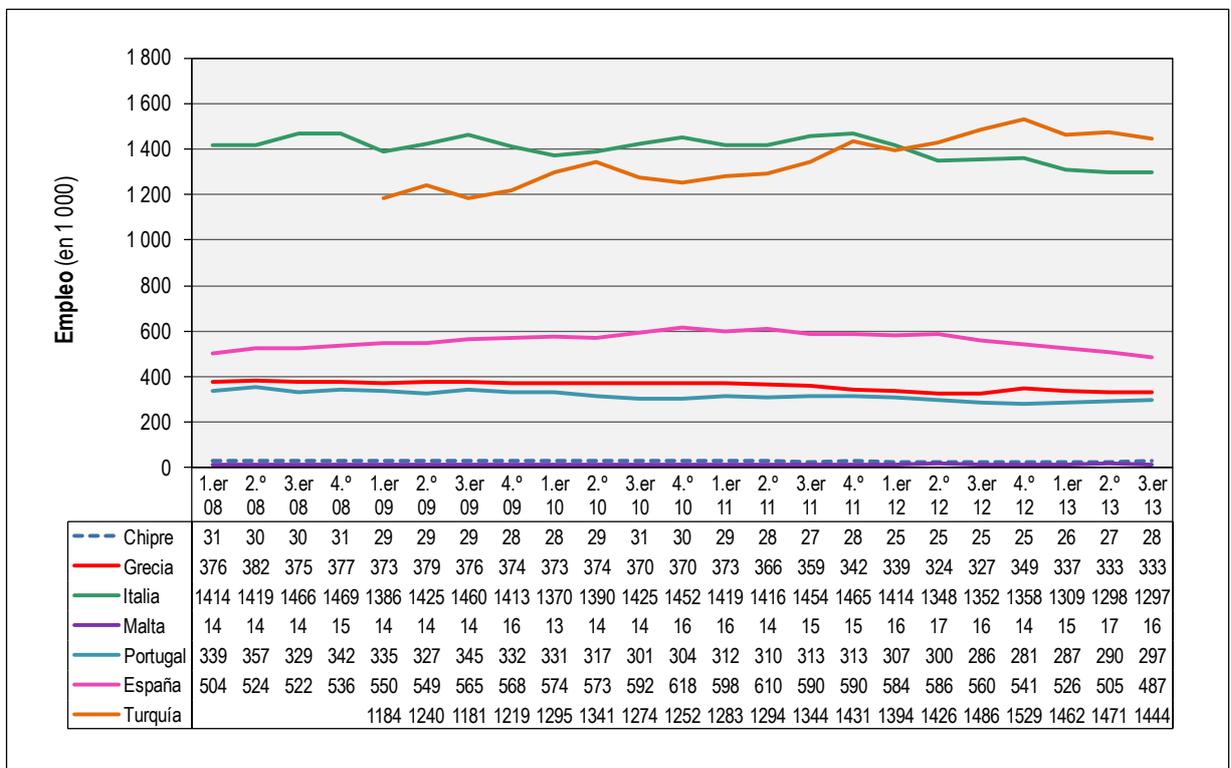
3.a) Europa Occidental



3.b) Norte de Europa

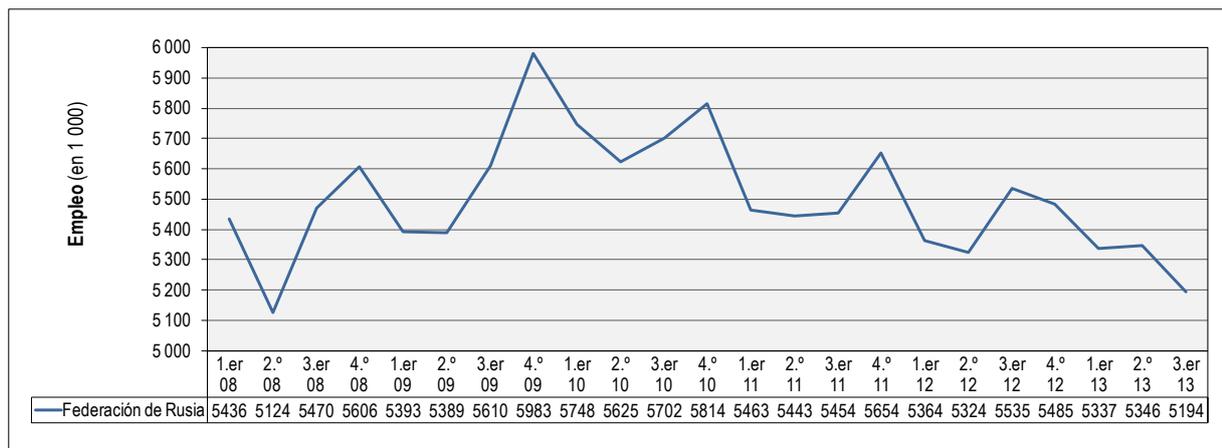


3.c) Sur de Europa

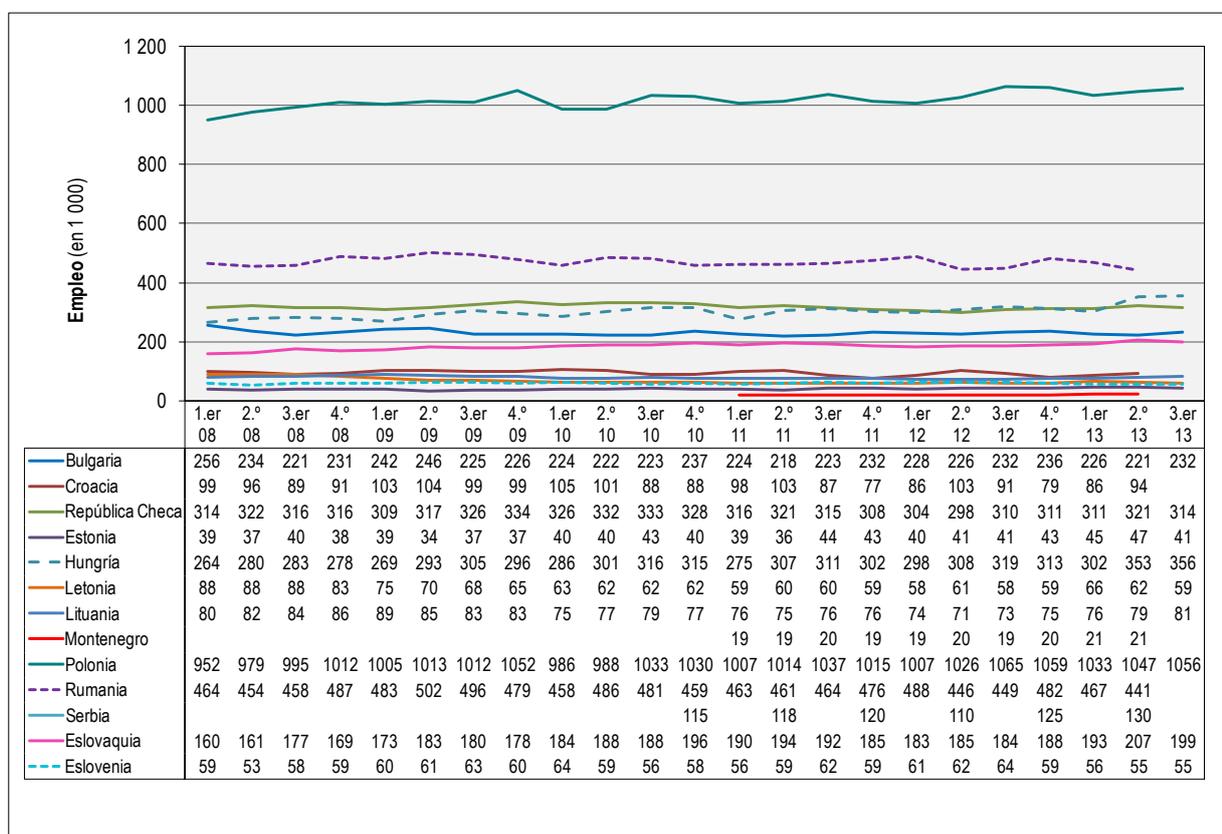


3.d) Europa Oriental

Federación de Rusia



Otros países



Fuente: OIT, indicadores estadísticos a corto plazo de la OIT, ISIC-4.

25. El Gobierno de Francia respondió a la crisis con una política de descentralización de los servicios públicos al nivel local acompañada de una reducción del presupuesto destinado a esos servicios²⁸. Por consiguiente, las autoridades locales están recurriendo actualmente a recortes presupuestarios, reestructuraciones o despidos. En Alemania, donde se ha

²⁸ Jeannot, G.: *Public sector restructuring and employment relations in France*, documento presentado en la Conferencia Europea de la Asociación Internacional del Trabajo y Relaciones Laborales (ILERA) celebrada en 2013 <http://ilera-europe2013.eu/uploads/paper/attachment/56/amsterdamfinal.doc>.

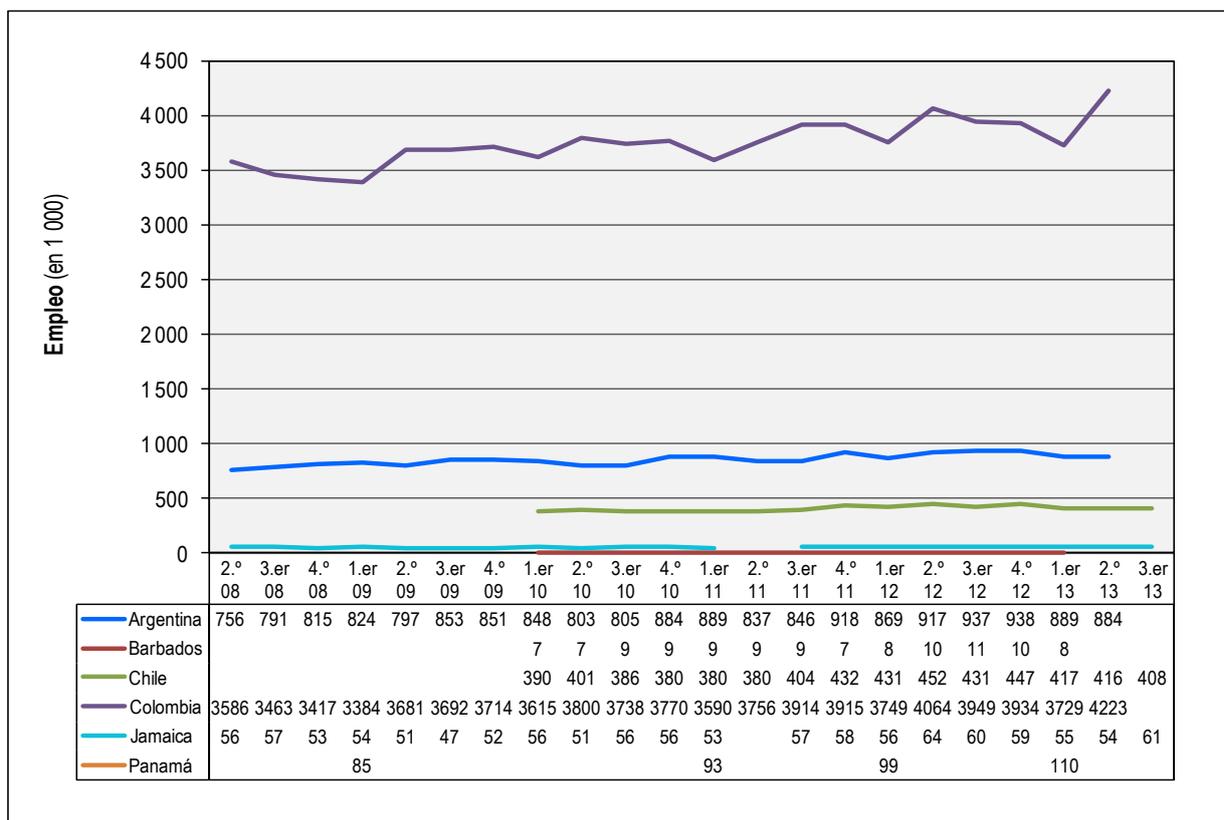
registrado un crecimiento continuo durante la recesión, la proporción de trabajadores de la administración pública se redujo del 14 al 13 por ciento entre 2008 y 2011, pero la proporción de ellos que están representados en los comités de empresa permaneció estable, situándose en un 76 por ciento²⁹. La proporción de trabajadores del servicio público con contratos de duración determinada y a tiempo parcial aumentó, al igual que la tasa de formación de perfeccionamiento profesional.

26. Los escasos datos disponibles sobre Asia, América Latina y el Caribe indican que el empleo en la administración pública no se vio tan gravemente afectado como en Europa y los Estados Unidos (véase el gráfico 4)³⁰. En marzo de 2011, la administración pública de Barbados había recuperado 2 500 de los 4 200 empleos que desaparecieron entre marzo de 2009 y marzo de 2010 (15,3 por ciento del total), como consecuencia de los graves efectos de la desaceleración del sector del turismo. Sin embargo, en diciembre de 2011 se habían recortado nuevamente 2 000 empleos.

27. En los países asiáticos se ha registrado una evolución similar, y el empleo a largo plazo ha permanecido estable.

Gráfico 4. El empleo en los sectores de administración pública y defensa en las Américas y Asia, 2008-2013 (miles de puestos)

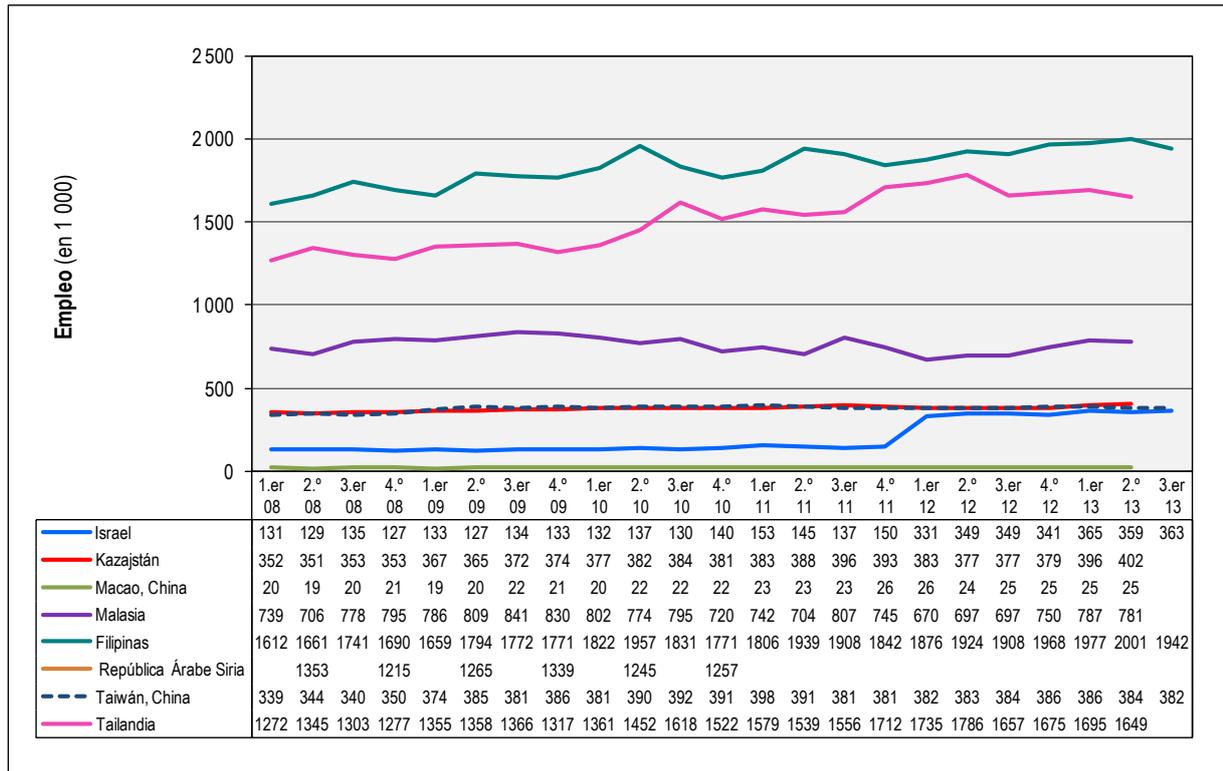
4.a) Américas



²⁹ Ellguth, P. y Kohaut, S.: *Public employment in Germany before and after the worldwide recession*, documento presentado en la Conferencia Europea de la Asociación Internacional del Trabajo y Relaciones Laborales (ILERA) celebrada en 2013.

³⁰ OIT, 2013: *Recomendaciones del Taller Tripartito sobre el Impacto de la Crisis Financiera y Económica Global en los Trabajadores del Sector Financiero en los Países del Cono Sur*, Santiago, Chile, 7-9 de octubre.

4.b) Asia



Fuente: ILOSTAT, datos basados en encuestas sobre la fuerza de trabajo.

Nota: desde enero de 2012, Israel incluye a los miembros de sus fuerzas armadas en la encuesta sobre la fuerza de trabajo en los sectores de administración pública y defensa. A esa fecha, de las 181 000 personas que se incorporaron a la fuerza de trabajo de esos sectores 176 500 pertenecían a las fuerzas armadas.

28. Otros países que no están representados en el gráfico 4 también comunicaron resultados variados. En el Estado Plurinacional de Bolivia el empleo público aumentó un 6,4 por ciento en 2008, un 4,9 por ciento en 2009, un 7 por ciento en 2010, un 10 por ciento en 2011 y un 4,9 por ciento en 2012, aunque fluctuó en algunas ramas de actividad³¹. En la República Dominicana el empleo de la administración pública también aumentó un 23,7 por ciento entre junio de 2008 y junio de 2009, un 7,6 por ciento en 2009-2010, un 5 por ciento en 2010-2011 y un 46 por ciento en 2011-2012, debido a la creación de 63 nuevos ministerios y al aumento del empleo público como medida de lucha contra la crisis; en 2012-2013 aumentó un 2,2 por ciento, con un incremento de 9,3 por ciento en el tercer trimestre de 2013³². Jamaica también aumentó el empleo en el servicio público en 2009-2010 y en 2011-2012, aunque lo redujo en 2010-2011.

29. Por otra parte, el Perú adoptó en 2001 un estricto programa para reducir la deuda. El empleo público (inclusive en las empresas públicas) se redujo como consecuencia de este programa gubernamental y al finalizar el ejercicio anual en marzo de 2008, se habían suprimido 40 000 empleos. Estos puestos se recuperaron en los dos años siguientes, en un momento en que se suspendieron los límites establecidos para el nivel de endeudamiento, pero en el tercer trimestre de 2011, el Gobierno empezó a hacer recortes de personal con

³¹ Instituto Nacional de Estadística de Bolivia: *Salario, remuneración, empleo y promedios salariales del sector público 2004-2012* (2013), pág. 105.

³² Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana: Portal de estadísticas e indicadores, <http://map.gov.do:8282/estadisticas/Forms/EstadisticasMensuales.aspx>.

una reducción de 32 000 funcionarios en 2012 y de 71 400 en los dos primeros trimestres de 2013³³. En 2013, el FMI consideraba que la deuda pública se encontraba por debajo de niveles prudentes³⁴. No obstante, en los presupuestos para 2013 y 2014 se prohíbe la creación de nuevos puestos, con algunas excepciones específicas³⁵. El Paraguay también previó recortar 24 000 empleos públicos en 2013, aduciendo una disminución de los ingresos fiscales y procedimientos ilegales de contratación; Camboya emprendió en 2010 medidas para reducir en un 50 por ciento el empleo temporal en todos los ministerios, salvo en los de salud y educación³⁶.

- 30.** Del mismo modo, el ritmo de crecimiento de los servicios públicos de Australia disminuyó un 9,5 por ciento en el ejercicio que finalizó en junio de 2006 a un 6,3 por ciento en 2006-2007; un 2,8 por ciento en 2007-2008; un 1,3 por ciento en 2008-2009; un 1,7 por ciento en 2009-2010; un 1,1 por ciento en 2010-2011 y un 1,4 por ciento el año siguiente³⁷. En 2012-2013, cuando disminuyeron los ingresos fiscales, el empleo público aumentó un 0,2 por ciento — pero si se excluye el Ministerio de Defensa, se redujo un 0,3 por ciento³⁸.
- 31.** Tal como ocurrió entre marzo de 2008 y marzo de 2009 en todas las economías europeas³⁹, los hombres se vieron más afectados que las mujeres por la pérdida de empleos en la administración pública durante la crisis. Aparentemente las medidas de austeridad han afectado más duramente los servicios con una mayor proporción de hombres que de mujeres.

Cuadro 1. Datos comparados de las reducciones del empleo por sexo, en Europa

Período	Junio de 2009-2010	Diciembre de 2010-2011	Enero de 2012 – junio de 2013
Reducción más importante del empleo de los hombres que el de las mujeres	17	13	12
Reducción más importante del empleo de las mujeres que el de los hombres	12	3	2

- 32.** Australia registró un crecimiento más rápido del empleo de las mujeres que el de los hombres entre 1994 y 2010, y ulteriormente su participación ha permanecido estable en torno a un 57 por ciento.

³³ Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

³⁴ FMI, 2013: *Peru: Selected Issues Paper*, IMF Country Report núm. 13/46, febrero.

³⁵ Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, artículo 8.1.

³⁶ Ortiz y Cummins, *op. cit.*, pág. 28.

³⁷ Australian Public Service, *State of the Service 2011-12, Appendix I: Workforce Trends*, <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/parliamentary/state-of-the-service/2011-12-sosr/appendix-1-workforce-trends> (consultado el 15 de octubre de 2013).

³⁸ Oficina de Estadística de Australia.

³⁹ Documento GB.306/STM/1.

33. Marruecos, por otra parte, comunicó que en 2010 la relación entre el número de empleos de los hombres y de las mujeres en la administración pública era de 3-2⁴⁰; del mismo modo, esta relación también aumentó en la Argentina, pasando de 4-3 en el primer trimestre de 2012 a 5-3 en el segundo trimestre de 2013. Entre otros países que contaban con una fuerza de trabajo de la administración pública mayoritariamente masculina en 2013 cabe mencionar la Arabia Saudita (1,7 millones – 49 000), la República de Corea (639 000-369 000), Israel (200 000-131 000), Panamá (60 000-50 000) y Taiwán, China (199 000-186 000).
34. Si bien en los países de la OCDE las brechas salariales de género son más reducidas en la administración pública que en el sector privado, las mujeres tienen muchas menos probabilidades que los hombres de trabajar como legisladoras, altas funcionarias o altas directivas⁴¹.

Salarios y condiciones de trabajo

35. Desde 2008, si bien la desaceleración de la economía ha afectado las condiciones de trabajo de los servicios públicos de diferentes maneras en cada país, las administraciones públicas han tenido que hacer frente a presiones cada vez mayores para reducir la remuneración de los funcionarios al mismo nivel que la de los trabajadores del sector privado, cuyos ingresos se han estancado en los últimos decenios. En un estudio reciente sobre 314 informes por país del FMI publicados entre enero de 2010 y febrero de 2013 se señaló que los gobiernos han recortado los salarios o impuesto topes a los salarios en los servicios públicos entre 2010 y 2013 en 14 de los 25 Estados Miembros de América Latina; en 22 de los 43 del África Subsahariana; en siete de los diez de la región de Oriente Medio y Norte de África; en cuatro de los ocho de Asia Meridional; en 13 de los 21 de Asia Oriental y el Pacífico; y en 14 de los 21 de Europa Oriental y Asia Central⁴². En el estudio se determinó que las políticas para reducir el gasto público han afectado a los países en desarrollo más que a los países desarrollados, y se prevé que para 2016 hasta el 90 por ciento de la población mundial sentirá los efectos de las medidas de austeridad⁴³.

Cuadro 2. Medidas adoptadas en Europa y los Estados Unidos en relación con los salarios y las pensiones, 2009-2013

País	Salarios	Pensiones
Alemania	— Nueva escala de remuneraciones más bajas para evitar la externalización — Reducción de la prima de Navidad: reducción de la prima anual	No hay datos disponibles
Austria	Congelación de los salarios en 2013	Condiciones más estrictas para percibir una pensión o para acogerse a una jubilación anticipada

⁴⁰ Ministerio de la Función Pública y de la Modernización de la Administración, *Administrations en chiffres*, <http://www.mmsp.gov.ma/fr/decline.aspx?m=6&r=244> (consultado el 16 de octubre de 2013).

⁴¹ Anghel, B., de la Rica, S. y Dolado J., 2011: *The effect of public sector employment on women's labor market outcomes*, Institute for the Study of Labour, págs. 37 y 22-25, <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465429.pdf>.

⁴² Ortiz, I. y Cummins, M.: *op. cit.*, pág. 15.

⁴³ *Ibid.*, pág. 3.

País	Salarios	Pensiones
Bélgica	Aumentos de 260 euros en 2009-2010, de un 0,3 por ciento en 2011-2012, y congelación en 2013-2014 (se siguen garantizando los aumentos en el escalafón y los incrementos salariales); congelación de la indexación de los salarios hasta 2016	Aumento de la edad de jubilación de 59 a 62 años
Bulgaria	Congelación de los salarios de 2010 a 2013	<ul style="list-style-type: none"> — En 2012 se aumentó en un año la edad de jubilación — En 2013 se aumentó en un 9,3 por ciento la pensión media para compensar tres años de inflación
República Checa	Recorte salarial del 10 por ciento en 2011 (con exclusión del personal docente)	<ul style="list-style-type: none"> — Aumento de la edad de jubilación en 2011 — Reducción de la indexación en 2012 — La indexación no será compensada en 2015
Chipre	<ul style="list-style-type: none"> — Recorte del 10 por ciento de los salarios de los funcionarios que empiecen a trabajar en 2013 — Congelación por un período de dos años 	Congelación de las pensiones, introducción de una cotización del 3 por ciento aportada por los funcionarios públicos al régimen de pensiones (profesional) del Gobierno y terminación del régimen de pensiones del sector público para los nuevos funcionarios públicos
Croacia	<ul style="list-style-type: none"> — Reducción del 6 por ciento en 2009, retorno a los niveles de 2008, y congelación ulterior — Un 15 por ciento en el caso de los funcionarios públicos en 2010, un 3 por ciento en 2013 	Planes para incrementar las penalizaciones por jubilación anticipada y para fijar la edad de jubilación a los 67 años tanto para los hombres como para las mujeres a razón de seis meses al año, y supresión de la indexación de las pensiones privilegiadas
Eslovaquia	Recorte de un 10 por ciento del gasto público en salarios	No hay datos disponibles
Eslovenia	Recorte de un 15 por ciento	No hay datos disponibles
España	<ul style="list-style-type: none"> — Recorte salarial de un 5 por ciento en 2010, congelación de los salarios en 2011 y 2012; inclusive en las autonomías — Resultado: pérdida de un 10 por ciento del ingreso real en 2010-2011 — Supresión de la prima de Navidad en 2012 — Supresión de tres días de licencia y reducción a la mitad de los pagos por prestaciones sociales en 2013 	No hay datos disponibles
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> — Congelados desde 2010 (a nivel federal) — Reducciones de las horas de trabajo desde 2011 a nivel estatal, desde 2012 a nivel federal 	No hay datos disponibles
Estonia	Congelación al nivel de 2011	Aumento de la edad de jubilación en 2010, a razón de tres meses por cada año hasta alcanzar 65 años de edad (2026)
Francia		<ul style="list-style-type: none"> — Aumento de la edad de jubilación de 60 a 62 años — Aumento de la cotización social a las pensiones por un monto equivalente a la pérdida registrada de los salarios netos, que fue de un 3,5 por ciento

País	Salarios	Pensiones
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> — Recorte de un 10 por ciento de los sueldos del personal político local — Recorte de un 15 por ciento de los sueldos del sector público 	Reducciones de las pensiones complementarias de un 10-20 por ciento
Hungría	Congelación de la masa salarial bruta y abolición de las primas	<ul style="list-style-type: none"> — Supresión del pago del 13.^{er} mes de la pensión — Restricciones de las pensiones por discapacidad — Reducción de los subsidios de vivienda, estudios, gastos farmacéuticos
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> — Recorte del 10 por ciento de la remuneración de los nuevos funcionarios — Recortes salariales introducidos en 2009, desde un 5 por ciento para los salarios más bajos hasta un 15 por ciento para los más altos; un 4,7 por ciento en promedio en 2010 	<ul style="list-style-type: none"> — Gravamen progresivo deducible aplicado a la remuneración bruta pensionable de los funcionarios públicos — Cálculo de las pensiones de los nuevos trabajadores sobre la base del promedio de ingresos percibidos durante toda la trayectoria laboral, y no sobre la base del salario final
Italia	<ul style="list-style-type: none"> — Congelación hasta 2014 — Recortes de los incrementos salariales en los ministerios entre 2012 y 2014 	<ul style="list-style-type: none"> — Aumento de la edad de jubilación de las mujeres a 65 años — Se exige haber trabajado 41 años antes de la jubilación
Letonia	Recorte salarial del 25 por ciento en la administración pública y del 20 por ciento en la educación, en 2009-2010	No hay datos disponibles
Lituania	Reducción salarial del 15 por ciento en la administración pública en 2009-2010	No hay datos disponibles
Luxemburgo	Aumentos negociados de los salarios en 2012	No hay datos disponibles
Malta	Aumentos negociados de los salarios en 2012	No hay datos disponibles
Países Bajos	Disminución de un 1-2 por ciento de los salarios reales en 2010-2011: 2 por ciento en la administración pública y 2,5 por ciento en la educación	No hay datos disponibles
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> — Recortes de un 5 por ciento de los salarios de los funcionarios superiores del sector público y los políticos — Reducción de un 2,5 por ciento de los salarios reales en la administración pública en 2010, recorte suplementario de un 3,5-10 por ciento en 2011 — El Tribunal Constitucional revocó otras medidas en 2012 y 2013 	Reducción del 10 por ciento en 2013
Reino Unido	Congelados por dos años hasta 2014	Supresión de las prestaciones por hijos a cargo en el caso de las familias con altos ingresos
Rumania	<ul style="list-style-type: none"> — Recorte de un 25 por ciento en 2010, un 10 por ciento en 2011, pese a algunos intentos por compensar reducciones anteriores — Congelación de los salarios en 2012 	Aumento de la edad de jubilación de los hombres y las mujeres (a 65 y 63 años, respectivamente) para 2030

Fuentes: OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2013 – Para recuperarse de una segunda caída del empleo* (en español sólo existe un resumen), pág. 28 del informe completo en inglés; Vaughan-Whitehead, D. (director de publicación), *Public Sector Shock*. Elgar, E., 2013, págs. 14 y 15; Eurofound; autoridades nacionales.

-
- 36.** Como resultado de esta evolución, en varios países los empleados del sector público han perdido la ventaja salarial que tenían respecto del sector privado⁴⁴. En Rumania, por ejemplo, la diferencia salarial se redujo de un 40 por ciento en 2010 a menos de un 15 por ciento en 2011. Al examinar la relación entre los salarios públicos y privados y los efectos de los salarios de la administración pública en el sector privado, hay que tener presente que los análisis de remuneraciones comparables deben incluir otros aspectos económicos (no sólo los pagos en efectivo), y tomar en consideración los requisitos de formación de los puestos de la administración pública. En las discusiones sobre los factores que influyen en los salarios de la administración pública deben tenerse en cuenta «el papel de los sindicatos, las posturas políticas de los gobiernos, la situación jurídica de los convenios colectivos y el papel de agentes externos como el FMI y los mercados de valores»⁴⁵. Asimismo, el Banco Central Europeo ha llegado a la conclusión de que hay muchas menos probabilidades de que la fijación de los salarios públicos influya en la de los del sector privado cuando «la aplicación de una legislación más estricta de protección del empleo concede a los sindicatos un mayor poder de negociación en el sector privado, independientemente de la situación del sector público»⁴⁶.
- 37.** La reducción de la remuneración ha rebajado los niveles de competencias y los niveles de inversión en las ocupaciones públicas, y también ha hecho desistir a jóvenes diplomados calificados que deseaban trabajar en la administración pública y que hasta ahora constituían su sustento. Al mismo tiempo, los recortes uniformes de los salarios en toda la escala salarial han afectado en mayor medida a los funcionarios de menor rango, muchos de los cuales viven ahora por debajo del umbral de pobreza. Esto ha tenido por resultado la aparición de un nuevo fenómeno en Europa, los «trabajadores pobres del sector público»⁴⁷. En Hungría, esta situación afecta a más del 50 por ciento de los funcionarios públicos sin educación terciaria. También ha provocado un aumento de la migración de los funcionarios públicos de la República Checa, Hungría, Polonia y Europa Meridional.
- 38.** En cambio, las condiciones de trabajo en Alemania siguieron siendo mejores en el servicio público que en el sector privado entre 2008 y 2011⁴⁸. La crisis no tuvo repercusiones importantes durante este período — no hubo un proceso de divergencia ni de convergencia con el sector privado. En la administración pública alemana se pactaron aumentos salariales más bajos que en otros sectores durante la crisis actual; no se redujeron los salarios nominales, pero sí se aplicaron importantes reducciones de las prestaciones sociales y se aumentaron las horas de trabajo⁴⁹. La descentralización derivada de la reforma constitucional de 2005-2006 dio lugar a algunas diferencias entre los funcionarios públicos (*Beamte*) y los asalariados que trabajan en empresas estatales, pero no se ha producido un brote de unilateralismo ni de actividades antisindicales. Como en Austria y

⁴⁴ Vaughan-Whitehead (director de publicación), *op. cit.*, págs. 18-29.

⁴⁵ Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 14.

⁴⁶ Holm-Hadulla, F. y otros autores, 2010: *Public wages in the euro area: Towards securing stability and competitiveness*, Banco Central Europeo. Occasional paper series núm. 112, junio, pág. 27.

⁴⁷ Vaughan-Whitehead (director de publicación), *op. cit.*, págs. 23 y 24; Eurofound, 2010: *Working poor in Europe*, pág. 22.

⁴⁸ Ellguth, P. y Kohaut, S.: *Public employment in Germany before and after the worldwide recession*, documento presentado en la Conferencia Europea de la ILERA, celebrada en 2013.

⁴⁹ Keller, B.: *The public sector during and after the financial and debt crisis. Germany in comparative perspective*, documento presentado en la Conferencia Europea de la ILERA el 20 de junio de 2013.

Suecia, es posible que las reducciones anteriores hayan contribuido a evitar efectos similares a los que ha tenido la crisis en otros países.

39. En el Estado Plurinacional de Bolivia, los salarios reales de los funcionarios públicos aumentaron en 2009, 2010 y 2012, tras varios años de disminución⁵⁰; en Colombia, el Gobierno y los sindicatos pactaron un aumento de los salarios de los funcionarios públicos del 3,44 por ciento en 2013 y otro en 2014 igual al índice de precios de consumo (CPI) más un índice de productividad. Otros países o zonas que se han beneficiado de una expansión económica sostenida — tales como la Argentina, Hong-Kong (China) y Singapur — han aumentado los salarios del sector público.
40. Las administraciones públicas emplean proporcionalmente más mujeres que otros sectores, y es probable que los recortes de las remuneraciones y la degradación de las condiciones aumenten la brecha salarial de género y estancuen los progresos hacia la igualdad de género⁵¹. Varios Estados han adoptado medidas para abordar la cuestión de la brecha salarial de género. En el Canadá, la Ley sobre Igualdad de Remuneración en el Sector Público (PSECA) de 2009 obliga a los empleadores (y en contextos donde hay sindicatos, a los agentes de negociación) a adoptar medidas para proporcionar a los trabajadores una remuneración equitativa conforme a la ley, con inclusión de «evaluaciones de remuneración equitativa» que tienen en cuenta concretamente las dimensiones de género. Muchas de las obligaciones de la ley están directamente vinculadas con el proceso de negociación colectiva. La Ley de Trabajo Equitativo de Australia, de 2009, que se aplica a los trabajadores de los sectores público y privado, autoriza al tribunal federal a «emitir ordenanzas para velar por la igualdad de remuneración de los trabajadores y las trabajadoras que realizan un trabajo de un valor igual o comparable». Dichas ordenanzas pueden formularse a solicitud de los trabajadores interesados, los sindicatos y la Comisionada sobre Discriminación Sexual. En la ley también se prohíbe efectivamente la inclusión de cualquier disposición discriminatoria en los convenios colectivos. El concepto de discriminación sexual se aplica también a la discriminación por motivos de: preferencia sexual, edad, estado civil, responsabilidades familiares o prestación de cuidados y embarazo.
41. La pérdida de empleos en el sector público también ha contribuido a aumentar la carga de trabajo y las horas de trabajo de los asalariados que conservan sus empleos, mientras que las tasas de remuneración por trabajar horas extraordinarias se han reducido o incluso se han congelado en algunos países. El recorte simultáneo de los gastos también ha reducido los recursos humanos y materiales disponibles para la prestación de servicios, cuya demanda generalmente se ha mantenido igual o incluso ha aumentado — como en el caso de la salud y la educación.
42. La Comisión de Expertos ha observado otras tendencias en las relaciones laborales en el servicio público, como la prórroga de contratos que se rigen por la legislación laboral del sector privado; la admisión de funcionarios públicos temporales, trabajadores cedidos por agencias, o trabajadores contratados de manera regular y recurrente con contratos no permanentes o que trabajan a tiempo parcial; el recurso a contratos civiles o administrativos para prestar servicios específicos a la administración pública; el aumento de la incertidumbre que conlleva la movilidad geográfica y funcional de los funcionarios públicos, y la utilización de incentivos y evaluaciones del desempeño que son típicos del

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, *op. cit.*, pág. 24.

⁵¹ Grimshaw, D. y otros autores: *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*, <http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf>.

sector privado. Los estudios realizados por el Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR), que se publicarán en 2014, han confirmado esta tendencia. Como señaló el Director General de la OIT «El empleo supuestamente «atípico» se ha convertido en el empleo «típico» la «norma» ha pasado a ser la «excepción». Ahora bien, que esto tenga o no importancia para el logro del trabajo decente para todos, en qué sentido la tenga y, asumiendo que la tuviera, qué debería hacerse al respecto, son cuestiones que suscitan opiniones muy encontradas.». La Comisión formaba parte de los que consideraban que sí tenía importancia y advirtió acerca de las repercusiones potencialmente negativas de esta evolución para la independencia de los funcionarios públicos y para el cumplimiento de los requisitos constitucionales en la contratación de funcionarios públicos⁵². También puede reducir la confidencialidad de la información que se transmite a los funcionarios públicos. Entre otras consecuencias adicionales que afectan a la calidad de la labor que realizan cabe mencionar un menor cumplimiento de las normativas laborales (como las garantías en materia de seguridad y salud en el trabajo) y menos oportunidades de formación si se considera que constituyen un gasto inútil. Por último, la reducción de los servicios públicos ha provocado un aumento de las agresiones físicas de los ciudadanos contra funcionarios públicos⁵³.

Impacto en la prestación de servicios públicos

43. Los recortes presupuestarios han tenido un efecto negativo en la prestación de servicios públicos y en el crecimiento. El ejemplo más manifiesto es el de los Estados Unidos, donde un recorte presupuestario de 85 000 millones de dólares en 2012 y el cierre de la administración durante 16 días en 2013 han ralentizado el crecimiento y han hecho mella en la confianza de los consumidores⁵⁴. En Europa, las medidas de austeridad han aumentado la posibilidad de tener que dedicar más recursos a un número más reducido de servicios públicos; pueden haber contrarrestado las mejoras introducidas en reformas anteriores; han provocado una contracción de las economías nacionales; han generado mayores ratios deuda-PIB; han privado de servicios a los grupos desfavorecidos; han producido retrasos en los procedimientos judiciales, lo que podría perjudicar la lucha contra la corrupción; han disminuido los servicios escolares para los estudiantes con peores resultados y aumentado la proporción de alumnos por profesor; han fomentado la fuga de cerebros y han entrañado una disminución de las competencias profesionales en todos los sectores⁵⁵. En un estudio reciente, la OIT⁵⁶ recomienda que se adopten medidas

⁵² OIT, 2013: *Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, párrafos 231-238.

⁵³ «El aumento de agresiones a funcionarios obliga al Estado a diseñar un protocolo de prevención», 11 de julio de 2013, http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/politica-economica/el-aumento-de-agresiones-a-funcionarios-obliga-al-estado-a-disenar-un-protocolo-de-prevencion_d6yUwVybEzxiP62T0t3R5.

⁵⁴ Lowry, A. y otros autores, 2013: «Gridlock Has Cost U.S. Billions, and the Meter Is Still Running», *New York Times*, 16 de octubre.

⁵⁵ Vaughan-Whitehead (director de publicación), *op. cit.* En esta obra se recopilan estudios sobre los Estados bálticos, Alemania, Croacia, España, Francia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia. Algunas de estas conclusiones, relacionadas con Hungría, se recogen también en Berki, E. y Neumann, L., 2013: *Public sector pay and procurement in Hungary*, documento presentado en la Conferencia Europea de la ILERA, Amsterdam.

⁵⁶ Vaughan-Whitehead (director de publicación), *op. cit.*

predecibles y graduales, que dichas medidas se negocien con los representantes de los trabajadores, que se combinen mejor las medidas cuantitativas y estructurales, que se refuerce el papel del servicio público, y que se persiga un aumento de los ingresos al tiempo que se reducen los gastos. El FMI ha manifestado su aprobación por la primera de esas recomendaciones ⁵⁷.

44. En un reciente estudio de la situación en Australia, Canadá, India, Reino Unido, Singapur, Sudáfrica y Trinidad y Tabago se llega a la conclusión de que «las instituciones públicas a nivel provincial o estatal sufren mayores presiones que las administraciones federales. La presión en las administraciones provinciales o estatales seguirá creciendo en los próximos años, a medida que los gobiernos federales disminuyan los fondos transferidos a éstas en el marco de los esfuerzos por equilibrar los presupuestos federales» ⁵⁸.

Diálogo social

45. Los órganos de control de la OIT han subrayado que el «diálogo social es esencial en circunstancias normales, y más aún en tiempos de crisis» ⁵⁹. Respecto a determinados casos relativos al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), también han expresado preocupación ante la tendencia advertida en varios países a subordinar la negociación colectiva a la política económica del gobierno. En estudios recientes se ha puesto de manifiesto que los sindicatos desempeñaron un papel activo para impulsar la reforma del sector público en diversos países de Europa Occidental ⁶⁰, y que la limitación del alcance de la negociación colectiva puede tener efectos adversos en la reforma, dado que llevaría a los sindicatos a adoptar una postura defensiva en las pocas áreas en las que pueden ejercer una influencia, en lugar de incitarles a cooperar para mejorar la calidad de los servicios ⁶¹.
46. El Comité de Libertad Sindical ha puesto de relieve la necesidad de consultar a los representantes de los funcionarios públicos al estudiar las medidas de respuesta a la crisis que pudieran afectar a sus condiciones de trabajo. De hecho, muchos Estados han recurrido a la negociación colectiva para moderar el impacto de la crisis en la administración pública. Los modelos sociales y los sistemas de diálogo social bien desarrollados no son sinónimo de finanzas públicas mal saneadas ⁶².
47. En 2013, la Comisión de Expertos señaló que el diálogo social y la negociación colectiva pueden contribuir a que los servicios públicos mantengan:

⁵⁷ FMI, 2012: *Perspectivas de la economía mundial*, abril, pág. 24.

⁵⁸ Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM), 2010: *The global financial crisis: Environmental turbulence and public service institutions*, http://www.capam.org/_documents/capamfeaturedreport_globalfinancialcrisis.pdf.

⁵⁹ CEACR, observación relativa a Irlanda (Convenio núm. 122), adoptada en 2012, publicada en la 102.ª reunión de la CIT (2013). Se trata de una observación recurrente en los comentarios de la Comisión de Expertos.

⁶⁰ Ongaro, E., 2009: *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar, pág. 224.

⁶¹ Malin, M., 2009: «The Paradox of Public Sector Labor Law», *Indiana Law Journal*, vol. 84.

⁶² Bach y Stroleny, *op. cit.*

... un personal suficientemente calificado y motivado, y una gestión pública y una cultura administrativa dinámicas y despolitizadas que favorezcan los valores éticos y la lucha contra la corrupción administrativa, que integren las nuevas tecnologías y se basen en los principios de confidencialidad, responsabilidad, fiabilidad y transparencia en la gestión y en el principio de no discriminación, tanto por lo que se refiere al acceso al empleo como a las prestaciones y servicios que se brindan a los ciudadanos ⁶³.

La negociación colectiva también contribuye a la paz social, a la adaptación a los cambios políticos y económicos, a la lucha contra la corrupción y al fomento de la igualdad ⁶⁴.

- 48.** Las investigaciones llevadas a cabo por la OIT muestran que, en 51 de los 131 países sobre los que se disponía de datos (el 39 por ciento), las principales medidas contra la crisis adoptadas antes de 2011 se aprobaron en consulta con los interlocutores sociales. Los países con menor tradición de concertación social recurrieron a ella en menor medida. Concretamente, recurrieron al diálogo social tripartito el 22 por ciento de los países de Oriente Medio y Norte de África, el 30 por ciento de los países de Europa Central y Sudoriental, el 35 por ciento de los países del África Subsahariana, y la mitad de las economías avanzadas ⁶⁵. En dos estudios recientes de la OIT ha quedado patente que, de hecho, el diálogo social acelera la adopción de nuevas medidas ⁶⁶.
- 49.** No obstante, la crisis ha debilitado la voluntad política de entablar un diálogo social, incluso en países con una larga tradición de dinamismo en las relaciones laborales en la administración pública. En Italia se suspendió la negociación colectiva entre 2010 y 2012, mientras que en Irlanda el Gobierno y los sindicatos acordaron que no se recortarían los sueldos hasta 2014. A raíz de ello, las medidas de austeridad que se impusieron en el pasado en otras regiones se aplicaron en países europeos como Bulgaria y Letonia. El malestar social generalizado ha sido más acentuado en los países en que las medidas contra la crisis se introdujeron de forma unilateral ⁶⁷, y en determinados países como España, Francia, Grecia e Italia se ha producido un cambio de gobierno. En el pasado, las medidas de austeridad de esa índole han repercutido negativamente en los sistemas de inspección del trabajo ⁶⁸.
- 50.** La mayor parte de los recortes salariales tienen por objeto reducir la deuda pública o bien aliviar la presión alcista sobre los salarios del sector privado. Se ha puesto en entredicho la introducción de medidas de austeridad, que han supuesto una dura prueba para la fortaleza

⁶³ OIT, 2013: *Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*, op.cit., párrafo 224.

⁶⁴ *Ibíd.*, párrafos 227-229.

⁶⁵ OIT, 2012: «Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact», en *World of Work Report 2012* (Informe sobre el Trabajo en el Mundo, en español existe sólo un resumen ejecutivo), Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, págs. 35-57.

⁶⁶ Vaughan-Whitehead (director de publicación), op. cit.; Ghellab, Y. y otros autores, 2011: «Diálogo social y gobernanza de la seguridad social: una perspectiva actual de la OIT», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64, núm. 4, octubre-diciembre, págs. 43-63.

⁶⁷ OIT, 2013: *World of Work Report 2013* (Informe sobre el Trabajo en el Mundo, en español existe sólo un resumen ejecutivo), pág. 14.

⁶⁸ OIT, 2011: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, párrafos 59-61.

del diálogo social⁶⁹. Por lo general, los interlocutores sociales han mantenido posturas divergentes en cuanto a la necesidad de adoptar medidas de austeridad⁷⁰. La mayoría de los sindicatos se opusieron a ellas, aduciendo que reducirían la demanda agregada y, por lo tanto, provocarían recesión. También criticaron duramente la exclusión del diálogo social en el proceso de elaboración y aplicación de las reformas en materia de políticas así como la precipitación de las reformas y pusieron en entredicho el carácter permanente de las medidas. Algunas organizaciones de empleadores han apoyado las medidas adoptadas por los gobiernos a favor de la reducción de la deuda, pero generalmente emitieron reservas respecto de ciertas medidas y, en ocasiones, se distanciaron de las políticas de austeridad, dado su impacto negativo en la demanda agregada y, por tanto, en la rentabilidad y la sostenibilidad de las empresas.

51. En Europa, los mecanismos de diálogo social cumplieron una importante función en las primeras fases de la crisis, pero se han visto relativamente debilitados por los grandes recortes presupuestarios y la determinación de los Estados a modificar unilateralmente los sistemas salariales⁷¹. Con frecuencia, los cambios no obedecen a una evaluación del nivel salarial y de las condiciones de trabajo, y hacen caso omiso de los compromisos explícitos en materia de diálogo social. Las medidas de austeridad se han formulado y aplicado sin la participación de los interlocutores sociales, pero en las administraciones locales y en los niveles más descentralizados se detecta una mayor resiliencia y una reconfiguración del diálogo social⁷². Los nuevos movimientos sociales, las protestas y las manifestaciones multitudinarias han prevalecido sobre las huelgas y otras acciones reivindicativas tradicionales de los trabajadores, pero casi nunca han logrado alterar las principales disposiciones y orientaciones de los programas de austeridad. En Francia se ha procedido recientemente a una profunda reorganización de la administración pública sin recurrir al diálogo social, si bien en algunas ciudades se celebraban continuamente negociaciones sobre la reorganización de los servicios públicos y las condiciones de trabajo⁷³. En un estudio reciente se llegó a la conclusión de que los municipios y los representantes de los trabajadores siguen teniendo cierta capacidad de decisión en cuanto a la respuesta que desean dar a las medidas de austeridad en el ámbito local⁷⁴.

⁶⁹ OIT, 2013: *Diálogo social – Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, párrafo 172.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, Italia: Documento de trabajo núm. 50, *Coping with the crisis in Italy: Employment relations and social dialogue amidst the recession*, http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_223695.

⁷¹ Grimshaw, D. y otros autores: *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*, <https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf>. El artículo analiza el impacto de la crisis en el diálogo social en la República Checa, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

⁷² Bach, S. y Stroteny, A.: *Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis*, <http://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/management/Comparative-Report.doc>. El estudio analiza la situación en la República Checa, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

⁷³ Jeannot, G., *op. cit.*

⁷⁴ Leisink, P. y otros autores: *Are there possibilities to influence austerity outcomes? A comparative study of social dialogue in local government in Italy, the Netherlands and the UK*, http://ilera-europe2013.eu/uploads/paper/attachment/278/Leisink_et_al_Austerity_Paper_ILera_ID_215_v2_06_0613.pdf, documento presentado a la Conferencia Europea de la ILERA en 2013. El artículo, presentado en la Conferencia Europea de la ILERA en 2013, estudiaba la situación en Italia, Países Bajos y Reino Unido.

52. En un documento de trabajo preparado por el Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE), de marzo de 2012, se examinó la evolución del diálogo social en las reformas de las pensiones llevadas a cabo en China, Eslovenia, Francia, Grecia, Jordania, Mauricio, Países Bajos, Suecia y Uruguay y se llegó a la conclusión de que «resulta preocupante constatar el declive del diálogo social incluso en países con una larga tradición de consenso social sobre cuestiones macroeconómicas y en particular sobre la reforma de las pensiones»⁷⁵. No obstante, ese mismo año el Gobierno y los sindicatos de Eslovenia alcanzaron un acuerdo para aplicar medidas de austeridad⁷⁶.

Ejemplos de Estados Unidos, España, Irlanda, Granada y Australia

En los Estados Unidos, donde la mayoría de las negociaciones se efectúan a escala local, de los condados y de los estados, algunas jurisdicciones han modificado las prestaciones o las condiciones laborales sin negociación alguna. Los estados de Wisconsin y Ohio adoptaron disposiciones legislativas para limitar el alcance de la negociación colectiva¹. Sin embargo, en septiembre de 2012, un tribunal federal de segunda instancia derogó partes fundamentales de la ley de Wisconsin², y en el caso de Ohio dichas disposiciones fueron derogadas por votación popular en noviembre de 2011.

En España, el Gobierno incumplió un acuerdo por el que se comprometía a no recortar los salarios en 2010, al reducirlos unilateralmente en un 5 por ciento y en 2011 procedió a una congelación salarial.

En cambio, en Irlanda, los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo sobre la administración pública en 2010 (el Acuerdo de Croke Park, 2010-2014), en virtud del cual no se aplicarían más recortes salariales a los funcionarios públicos a cambio de mantenerse la paz laboral, reformarse el pago de primas, congelarse las contrataciones en los sectores de la salud y la educación, y aplicarse nuevas condiciones de trabajo y remuneración para los trabajadores que se incorporasen a la administración pública. Es importante destacar que la mayoría de las reducciones de gastos del sector público encaminadas a disminuir la masa salarial se realizan mediante bajas incentivadas³.

En esa misma línea, el nuevo Gobierno de Granada ha propuesto un programa trienal de ajuste estructural en el que se contemplan amplias consultas con los sindicatos, las organizaciones del sector privado, las instituciones eclesiásticas, las ONG y los acreedores, incluida la negociación colectiva sobre las medidas salariales, al tiempo que se descartan de forma explícita los recortes salariales⁴.

En 2011, el Gobierno de Australia y el Sindicato de la Función Pública también trataron de paliar la disminución de los ingresos fiscales y los déficit presupuestarios provocados por las medidas de estímulo mediante el compromiso del Gobierno a negociar colectivamente y la creatividad de ambas partes, que lograron minimizar la pérdida de valor real de los salarios y el deterioro de las condiciones de trabajo.

¹ OIT, 2010: *Dimensión sectorial de la labor de la OIT: Actualización de los aspectos sectoriales relativos a la crisis económica mundial: la administración pública*, Consejo de Administración, 309.ª reunión, Ginebra, documento GB.309/STM/1/1. ² Elk, M., 2012: «Wisconsin anti-union law struck down», en *Truth-out news*, 15 de septiembre, <http://truthout.org/news/item/11558-wisconsin-anti-union-law-struck-down?tmpl=component&print=1> [consultado el 6 de noviembre de 2012]. ³ Regan, A., 2012: *The impact of the Eurozone crisis on Irish social partnership: A political economic analysis*, documento presentado en el taller organizado por la UE, la OIT y el CIF sobre «Gobernanza de las reformas políticas en Europa: actores e instituciones de diálogo social en tiempos de desaceleración económica y austeridad», Ginebra, 28 y 29 de mayo. ⁴ Gobierno de Granada, 2013: *Committee of Social Partners to sign memorandum of intent*, http://www.gov.gd/egov/news/2013/sep13/30_09_13/item_1/committee_social_partners_sig_memorandum_intent.html.

Fuentes: OIT, 2013: *Diálogo social – Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, CIT, 102.ª reunión, Ginebra, párrafos 108-109; OIT, 2013: Molina, O. y Miguélez, F.: *From negotiation to imposition: Social dialogue in austerity times in Spain*; Roles, C., O'Donnell, M. y Fairbrother, P., 2012: «The Aftermath of the Global Financial Crisis and Union Strategies in the Australian Public Service», en *Industrial Relations*, vol. 67, núm. 4, otoño, págs. 633-653.

⁷⁵ Sarfati, H. y Ghellab, Y., 2012: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?* Documento de trabajo de DIALOGUE núm. 37.

⁷⁶ Observatorio Europeo de Relaciones Laborales: «Agreement reached on austerity measures in the public sector», <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/05/articles/si1205019i.htm>.

-
- 53.** Algunos países también han restringido los mecanismos de negociación colectiva existentes. En Letonia, la crisis debilitó la aplicación de las normas de negociación colectiva. En Croacia, los intentos de reducir el ámbito de los convenios colectivos generaron una movilización sindical y, posteriormente, la retirada de los cambios propuestos. En Rumania, una nueva Ley sobre Diálogo Social suprimió la figura del convenio colectivo a nivel nacional y la prórroga automática de los convenios colectivos a nivel sectorial, limitando así el alcance de la negociación colectiva. Dicha ley también endureció los requisitos de representatividad, lo cual dificulta la acción sindical ⁷⁷.
- 54.** Algunos sindicatos han acudido a los tribunales para impugnar decisiones gubernamentales y han enviado comentarios a los órganos de control de la OIT por supuestas violaciones de convenios ratificados. En 2011, una Misión de Alto Nivel de la OIT visitó Grecia a instancia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ⁷⁸ y de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Sobre la base de las conclusiones de la Misión de Alto Nivel, la CEACR formuló observaciones sobre la aplicación de 11 convenios, entre ellos el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio núm. 98, prestando una atención especial a la administración pública ⁷⁹. En noviembre de 2012, el Comité de Libertad Sindical ⁸⁰ formuló conclusiones y recomendaciones respecto del caso núm. 2820 relativo a presuntas violaciones de los principios y normas en materia de libertad sindical y de asociación en Grecia, en las cuales señaló un importante déficit de diálogo social y la modificación del marco institucional de los derechos fundamentales esenciales de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. En 2012, el Comité Europeo de Derechos Sociales también adoptó decisiones en las que criticaba estas medidas al considerarlas a la luz de las disposiciones establecidas en la Carta Social Europea ⁸¹. Ahora bien, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha rehusado intervenir porque las medidas de austeridad no emanan de decisiones de la Unión Europea ⁸².

⁷⁷ OIT, 2013: *Diálogo social – Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., párrafo 110.

⁷⁸ OIT, 2012: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra.

⁷⁹ OIT, 2011: Informe de la Misión de Alto Nivel a Grecia, Atenas, 19-23 de septiembre.

⁸⁰ OIT, 2012: 365.º informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 316.ª reunión, noviembre, documento GB.316/INS/9/1, párrafos 784-1003.

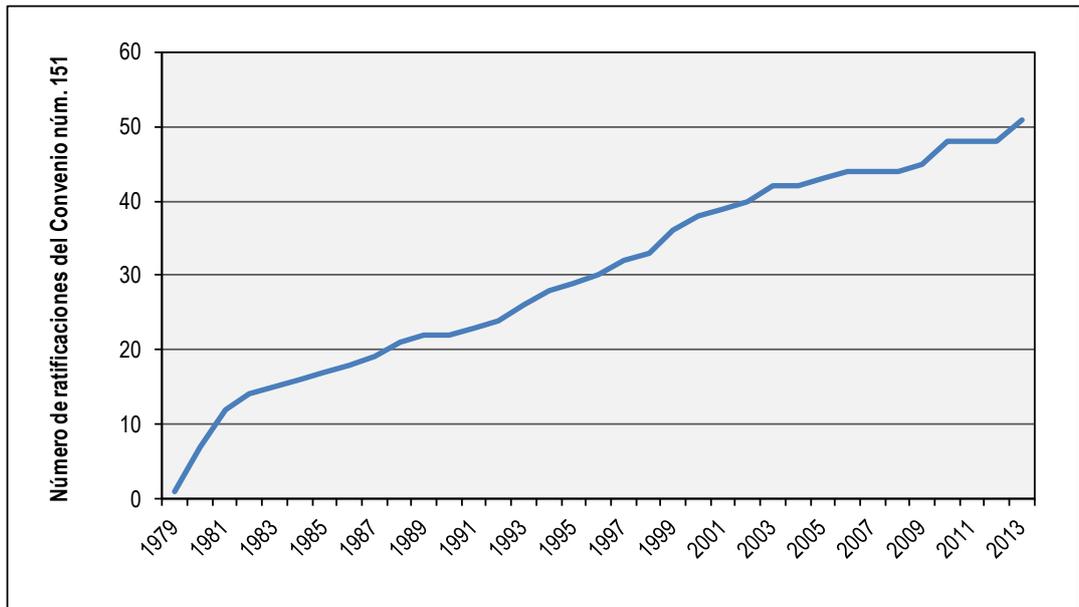
⁸¹ Comité Europeo de Derechos Sociales (ECSR): *General Federation of Employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, quejas núms. 65/2011 y 66/2011.

⁸² Kilpatrick, C., 2013: *Legal defences of social Europe in the crisis*, discurso de apertura de la Conferencia Europea de la ILERA, 21 de junio.

Resumen de las medidas adoptadas por los mandantes para promover y aplicar el Convenio núm. 151

55. A finales de 2013, 51 Estados Miembros habían ratificado el Convenio núm. 151, lo cual supera el promedio de 34,6 ratificaciones de los convenios técnicos actualizados. El Convenio núm. 151 ocupa pues el puesto número 12 entre los 65 incluidos en esta clasificación.

Gráfico 5. Evolución de las ratificaciones del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) desde 1978



Ratificaciones recientes y medidas de aplicación del Convenio núm. 151

56. Los Gobiernos del Brasil, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia y Gabón, ratificaron este Convenio entre 2006 y 2010. Después de tres años sin registrarse ninguna ratificación, en 2013 la ex República Yugoslava de Macedonia, Marruecos y Túnez procedieron a su ratificación, mientras que Serbia empezó a redactar un proyecto de ley para su ratificación. Se ha constatado un interés creciente por fortalecer los mecanismos de consulta y negociación. Desde 2008, Botswana, Colombia⁸³, Mozambique, Turquía y Uruguay han adoptado medidas para garantizar el derecho de negociación colectiva a los funcionarios públicos; la República de Corea, Costa Rica y República Dominicana han adoptado otros mecanismos de consulta; en los PTDP de Benin, Bosnia y Herzegovina, República Dominicana, Lesoto, Madagascar, Namibia y Serbia se considera prioritario el Convenio núm. 151, y en los de Camboya, República Democrática Popular Lao, Moldova, Mozambique y Ucrania se contemplan medidas de apoyo para la negociación colectiva en la administración pública. El Plan de Trabajo y Empleo de Filipinas para 2011-2016 y la resolución de 2011 de los Ministros de Trabajo de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo también incluyen como prioridad la prestación de apoyo a la negociación colectiva.

⁸³ En el convenio colectivo firmado en mayo de 2013 en Colombia se pide la modificación del decreto de 2012 para armonizarlo con el Convenio núm. 151.

-
57. Sin embargo, los Gobiernos de Alemania, Austria, Bangladesh, República de Corea, Francia, Japón, Lituania, Malasia, Mauricio, México y Rumania indicaron en sus respuestas al Estudio General que no tenían previsto ratificar ese Convenio, algunos en razón de la existencia de discrepancias en cuanto al fondo entre lo dispuesto en el Convenio y la legislación y la práctica nacionales⁸⁴. Determinados países indicaron que disponían de leyes o políticas públicas que facultaban al Estado para decidir los salarios y las condiciones de trabajo de los empleados públicos. La Comisión de Expertos les invitó a entablar un diálogo tripartito de cara a una eventual ratificación, señaló que los obstáculos planteados por esos gobiernos no deberían impedir la ratificación, y confiaba en que el Estudio General serviría para clarificar el alcance del Convenio.

Actividades actuales de la OIT para promover la ratificación del Convenio núm. 151

58. En las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el diálogo social (102.^a reunión de la CIT, 2013) se alentaba a la OIT a emprender una campaña sobre el Convenio núm. 151 y el Convenio núm. 154, entre otros. El Departamento de Actividades Sectoriales (SECTOR) está realizando actividades para promover la ratificación del Convenio núm. 151 en la República Dominicana y en Filipinas, así como para promover su aplicación en Botswana y Brasil. La Misión de Alto Nivel de la OIT en Grecia ha abordado cuestiones específicas que afectan a las relaciones laborales en la función pública. Los servicios de asesoramiento técnico han contribuido a crear o consolidar sistemas de solución de conflictos en varios países, como Bosnia y Herzegovina, Camboya, Colombia, República Democrática del Congo, Swazilandia y República Unida de Tanzania. En Zimbabwe se reformaron, con la asistencia de la OIT, los mecanismos de negociación colectiva en la administración pública para instituir, en 2009, un Consejo sobre la negociación colectiva de la administración pública⁸⁵.
59. La UE y la OIT han intensificado su colaboración en materia de diálogo social mediante la celebración de reuniones anuales de alto nivel. Uno de los ámbitos de mayor actividad ha sido el refuerzo de la capacidad de los interlocutores sociales de los países en fase de adhesión y de los nuevos Estados miembros para participar en el diálogo social de la UE. Las actividades han incluido la organización de cursos de formación por el CIF/OIT, la realización de trabajos de investigación y análisis sobre cuestiones como las condiciones de trabajo y los salarios en los sectores público y privado, y la elaboración de un balance de las prácticas relativas al diálogo social nacional en los nuevos Estados miembros⁸⁶.
60. En sus respuestas al Estudio General sobre los Convenios núms. 151 y 154 realizado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), los siguientes países solicitaron asistencia técnica: Benin, Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, República Checa, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Indonesia, Jordania, Panamá, Paraguay, Senegal, Serbia, Seychelles, Viet Nam y Zimbabwe. En la Reunión Regional Americana sobre Negociación Colectiva en la Administración Pública, celebrada en Brasilia en agosto de 2013, el Gobierno y las organizaciones de trabajadores del Perú también pidieron asistencia técnica.

⁸⁴ OIT, 2013: *Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública*, op. cit., párrafo 512.

⁸⁵ OIT, 2013: *Diálogo social – Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., párrafo 284.

⁸⁶ OIT, 2013: *Diálogo social – Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., párrafo 319.

61. A raíz de esa demanda, la OIT ha producido diversas herramientas para prestar el asesoramiento técnico solicitado y ha emprendido actividades de divulgación en varios de los países solicitantes. A continuación se enumeran algunas de esas herramientas:

- *Manual sobre la negociación colectiva y solución de conflictos en la administración pública*, disponible en inglés, francés, español, árabe, ruso, portugués, bosnio, griego, macedonio y serbio.
- *Promoting collective bargaining and dispute resolution in the public service: An ILO Training Workbook*, disponible en inglés, portugués y macedonio.
- *Guía Práctica para Fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos*, disponible en inglés, francés y español.
- *Directrices sobre el diálogo social en los servicios públicos de urgencia en un medio en constante evolución*, disponible en inglés, francés y español.