

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE LA INTERNACIONAL
DE SERVICIOS PÚBLICOS (PSIRU) www.psiru.org**

**Nuevas formas de prestación de servicios en los municipios, la contribución
del diálogo social y las buenas prácticas en aras del bienestar en el trabajo
CMRE/FSESP**

BORRADOR

Resumen

de

Jane Lethbridge
j. lethbridge@gre.ac.uk

Octubre de 2016

Informe encargado por:



Proyecto cofinanciado por la Comisión Europea



El Grupo de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU, por sus siglas en inglés) estudia el efecto de la privatización y la liberalización en los servicios públicos, con especial atención a los sectores hídrico, energético, de gestión de los residuos, sanitario y de atención social. Su labor de investigación abarca otros temas, como la función y estructura de los servicios públicos, las estrategias de las empresas multinacionales y la influencia de las instituciones financieras internacionales en los servicios públicos. El PSIRU tiene su sede en la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de Greenwich en Londres (Reino Unido). Investigadores: Prof. Steve Thomas, Dra. Jane Lethbridge (directora), Dr. Emanuele Lobina, Prof. David Hall, Dr. Jeff Powell, Sandra Van Niekerk y Dra. Yuliya Yurchenko.

RESUMEN

Nuevas formas de prestación de servicios en los municipios, la contribución del diálogo social y las buenas prácticas en aras del bienestar en el trabajo

Resumen del informe final del proyecto «Nuevas formas de prestación de servicios en los municipios, la contribución del diálogo social y las buenas prácticas en aras del bienestar en el trabajo», que tenía el propósito de:

1. examinar nuevas políticas y formas de reestructuración de la prestación de servicios públicos y relacionarlas con las tendencias y políticas en materia de salud y seguridad en la Unión Europea (UE);
2. identificar los desafíos y las oportunidades que las nuevas formas de organización del trabajo y los avances tecnológicos plantean a los trabajadores y empleadores del sector público;
3. llevar a cabo una evaluación y diagnóstico conjunto del tipo de apoyo que los interlocutores sociales pueden ofrecer en estos procesos de reforma;
4. subrayar la relación entre la reestructuración y el bienestar en el trabajo, la prevención y la aplicación de las normas de salud y seguridad;
5. compartir conocimientos y prácticas de reestructuración adecuada en el sector público y sobre la función de los interlocutores sociales.

Conforme a la metodología del proyecto, se examinaron cuatro temas —la digitalización, la migración, la contratación y retención, y la salud y seguridad en el trabajo— en los que, según se estimó, se concentran las tensiones de la reestructuración de los servicios de las administraciones locales y regionales, la necesidad de contar con un modo eficaz de abordar la salud y la seguridad, y la función del diálogo social. Estas cuestiones fueron objeto de cuatro informes y se debatieron en sendos seminarios donde se pusieron de relieve los aspectos comunes que pueden sentar las bases para mejorar la comprensión de las nuevas formas de prestación de servicios por parte de la administración local y regional y la promoción de la salud y seguridad en el trabajo (SST).

El resumen se compone de las cinco secciones siguientes:

1. Contexto político
2. Nuevas formas de prestación de servicios
3. Inclusión social
4. Repercusión de las políticas de austeridad
5. Conclusiones y recomendaciones

1 Contexto político

En 2014, la Comisión Europea publicó el Marco de Calidad de la Unión Europea para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración, dirigido a los empleados, empleadores e interlocutores sociales, donde proponía una serie de fichas de buenas prácticas en materia de reestructuración. En él se recomendaba la elaboración de marcos para la implicación de los trabajadores que favorecieran la anticipación del cambio y la preparación para este, y la preparación de medidas destinadas a trabajadores concretos, como la ampliación de sus competencias y su movilidad¹.

El Comité del Diálogo Social para la Administración Local y Regional de la UE tomó parte en estas conversaciones y emitió una respuesta conjunta al Libro Verde de la Comisión Europea, COM(2012) 7, «Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?» en marzo de 2012 dirigida al sector de la administración local y regional². Los efectos de la reestructuración fueron especialmente marcados en los municipios debido a las presiones a las que están sometidas las finanzas municipales y a las nuevas formas de prestación de servicios públicos. Además, cabe destacar el énfasis que el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de (EPAC), publicado en noviembre de 2011, puso en la modernización de la administración pública como una de las cinco prioridades de acción para la Comisión y el Consejo.

En 2014, La Comisión Europea publicó el marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020 que identificaba los retos y objetivos estratégicos fundamentales en este ámbito y presentaba las medidas e instrumentos clave para hacerles frente. Este nuevo marco tiene como propósito garantizar que la UE y los interlocutores sociales siguen contribuyendo a promover unos estándares elevados en las condiciones de trabajo y el bienestar en el empleo tanto en Europa como en la esfera internacional, de acuerdo con la Estrategia Europa 2020.

2 Nuevas formas de prestación de servicios

La digitalización, la migración, los cambios demográficos y las necesidades en materia de de salud y seguridad en el trabajo han originado nuevas formas de prestación de servicios en el ámbito de las administraciones locales y regionales. Si bien estos factores operan de modo diferente, todos ellos han dado pie a una prestación de servicios novedosa. Además, la interacción entre las políticas nacionales y locales constituye un aspecto determinante. Este proyecto concluyó que la relación entre las políticas nacionales o federales y la administración local o regional influye en el papel que esta puede asumir —aunque no de forma meramente reactiva o en sentido descendente—. Además, cada vez son más abundantes las pruebas de que las administraciones locales y regionales también pueden influir y configurar la política pública, sobre todo cuando se trata de la prestación de servicios públicos adecuados para la población local.

2.1 La digitalización

La digitalización se ha definido, por un lado, como «la adopción o el aumento del uso de la tecnología digital o informática por parte de una organización, industria, país, etc.»³. Por otro lado, y de manera más general, se entiende como «la transformación económica y

social impulsada por la adopción masiva de tecnologías digitales para la generación, procesamiento, intercambio y gestión de la información»⁴. Ambas definiciones apuntan a la repercusión de la digitalización, ya que reconocen su carácter de proceso transformativo cuyos efectos sobre las administraciones locales y regionales acaban de empezar a manifestarse. El término «administración electrónica» se define como «el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para respaldar unos servicios públicos modernizados, coordinados y uniformes»⁵.

En un informe de 2012 de la UE sobre la digitalización en Europa se midió el progreso en cuatro ámbitos de servicio de la administración:

1. Generación de ingresos para la administración, p. ej., impuestos.
2. Registro, p. ej., nacimientos, matrimonios o defunciones.
3. Servicios de uso frecuente, p. ej., centros sanitarios, sociales o bibliotecas.
4. Permisos y licencias, p. ej., construcción, educación o pasaportes⁶.

La adopción de las tecnologías digitales en las administraciones y, más concretamente, en los servicios municipales, ha ido aumentando gradualmente desde la década de los noventa. Estas definiciones revelan la diferencia existente entre la digitalización —que hace referencia al uso de la tecnología digital— y la administración electrónica —que emplea la tecnología de la información y las comunicaciones— en lo que respecta a la mejora de la prestación de los servicios públicos. La digitalización ofrece oportunidades para intercambiar información sobre formas innovadoras y diversas que pueden dar lugar a formas nuevas de prestar los servicios públicos.

Es posible mejorar gran cantidad de servicios públicos utilizando modos novedosos de compartir la información. Estos comprenden desde la mejora de la atención sanitaria a domicilio, hasta el desarrollo de maneras nuevas de organizar la administración pública. Las formas nuevas de prestar los servicios públicos podrían cambiar la relación entre los usuarios del servicio y los trabajadores del sector público. El conocimiento de la repercusión de la digitalización en los servicios públicos progresa lentamente. Con la introducción de las nuevas tecnologías se presentarán continuamente oportunidades para prestar los servicios públicos de maneras diferentes, pero es preciso que se evalúen desde el punto de vista tanto del usuario como del trabajador.

2.2 La migración

- **Un solicitante de asilo** es una persona que huye de la persecución o de conflictos y solicita la protección internacional con arreglo a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Un **refugiado** es un solicitante de asilo cuya solicitud ha sido aprobada.
- Un **migrante económico** ha abandonado su país con el propósito de mejorar su situación económica⁷.

Con frecuencia se describe a los tres grupos como migrantes, pero no todos los migrantes son refugiados o solicitantes de asilo. El término «nacional de un tercer país» se utiliza en este informe para hacer referencia a los solicitantes de asilo, los refugiados y los migrantes económicos.

Las políticas de migración en el seno de la UE se encuentran fragmentadas. La Estrategia Europa 2020 reconoce la importancia de la migración laboral para resolver la escasez de mano de obra. Según las estimaciones, de aquí a 2020 se necesitarán 66 millones de trabajadores migrantes. Alemania requerirá 2,4 millones de trabajadores; otros países, como Francia, Italia y el Reino Unido, experimentarán la escasez de mano de obra después de 2020. Sin embargo, existe mayor ambigüedad en el enfoque respecto al reconocimiento de los derechos humanos y sociales de los migrantes. Desde 2014, la Comisión Europea ha sido responsable de las políticas en materia de migración, que incluyen la migración legal, la migración irregular, las fronteras, los visados y un Sistema Europeo Común de Asilo.

Tabla 1. Número de solicitudes de asilo presentadas entre enero y diciembre de 2015

País	Número de solicitud de asilo
Alemania	442 000
Hungría	174 000
Suecia	156 000
Austria	86 000
Italia	83 000
Francia	71 000
Países Bajos	43 000
Bélgica	39 000
Reino Unido	39 000
Suiza	38 000
Finlandia	32 000
Noruega	30 000
Dinamarca	21 000
Bulgaria	20 000
España	15 000
Grecia	11 000
Polonia	10 000
Otros	15 000
Total	1 325 000

Fuente: Eurostat en Pew Research Center (2016)

La estructura demográfica de los migrantes ha experimentado algunos cambios. Hasta 2015, se trataba en su mayoría de hombres solteros, pero en ese año aumentó considerablemente el número de familias con niños, que tienen necesidades más complejas. En 2016, el grupo más numeroso de migrantes en numerosos países está compuesto de nuevo por hombres jóvenes. Las estrategias prácticas necesarias para gestionar estas cantidades elevadas de migrantes deben incluir los servicios de vivienda, educación, salud y otros relacionados, que, en su mayor parte, son responsabilidad de las autoridades locales y regionales. Cuanto más rápido es el ritmo de integración de los migrantes, antes se vuelven autosuficientes, consiguen empleo y pagan impuestos⁸.

Asimismo, las administraciones locales y regionales pueden empezar a operar de modos distintos. La ciudad de Bilbao (España), donde recientemente ha aumentado el número de nacionales de un tercer país, ha adoptado una «estrategia de ciudad intercultural y un plan de acción intercultural»⁹. Mediante una estrategia local se intenta favorecer la integración y gestionar la diversidad, con la interculturalidad como punto de referencia. El plan de acción municipal reúne a las partes interesadas a través de actividades diversas relacionadas, por ejemplo, con la formación, las redes de contacto, el empleo, la vivienda y la educación. Bilbao, junto con el Gobierno español y las organizaciones no gubernamentales (ONG), ha

organizado una red de colaboración institucional encaminada a conocer a los solicitantes de asilo reubicados desde otros países europeos¹⁰.

2.3 Las políticas de contratación y retención

Se estima que los Estados miembros de la Unión Europea atravesarán cambios demográficos significativos de aquí a 2060. En general, la población alcanzará un pico en 2050, año a partir del cual comenzará a descender ligeramente. Se prevé que la esperanza de vida de los hombres y las mujeres aumentará, con una ligera convergencia de las tasas¹¹. El envejecimiento de la población afecta a los mercados de trabajo por la menor cantidad de jóvenes que entran en el mercado laboral y el menor número de trabajadores de más edad activos debido a la jubilación. Hasta hace poco, había una edad de jubilación fija; normalmente distinta para hombres y mujeres. La jubilación era el punto en el que los trabajadores podían reclamar su pensión. Esta formaba parte de la red de protección social nacional diseñada en un tiempo en el que la esperanza de vida era más baja y los hombres componían la mayor parte de la mano de obra. Con la participación creciente de las mujeres en la población activa, han cambiado los patrones de empleo. Aunque existen diferencias significativas entre países en cuanto a la proporción de mujeres activas, incluso cuando los niveles nacionales de participación femenina son bajos, la cantidad de trabajadoras a tiempo parcial es considerable¹².

Si bien se espera que la oferta de mano de obra se estabilice de aquí a 2023, entre 2023 y 2060, descenderá en un 8,2%. Las previsiones indican un descenso de la población en edad de trabajar porque el número de trabajadores jóvenes que se incorporan a la población activa será inferior al de personas en edad de trabajar que se jubilan. Aunque la oferta de mano de obra disminuya, subirán las tasas de empleo entre distintos grupos, ya que las tasas correspondientes a las mujeres y los trabajadores de más edad aumentarán a un ritmo más rápido.

Las administraciones locales y regionales emplean a más de 17 millones de trabajadores, en su mayoría mujeres, en Europa en la prestación de servicios públicos esenciales (CMRE)¹³. Es necesario considerar la repercusión de estos cambios demográficos en la administración local y regional en el contexto de una serie de transformaciones importantes en la política de empleo que han tenido lugar en numerosos países europeos. La introducción de las políticas de igualdad de oportunidades en la década de los sesenta y los setenta dio pie al incremento del número de trabajadoras en la administración local. Asimismo, los cambios en la tecnología y el nivel educativo superior han modificado el punto de entrada a las administraciones públicas. El uso de ordenadores y fotocopiadoras desencadenó una reducción del número de puestos administrativos básicos que anteriormente ocupaban los trabajadores jóvenes recién contratados. Aunque hay menos jóvenes que abandonan la escuela y se incorporan a la administración pública, el número de personas de más edad con un nivel educativo alto que se unen a la población activa, incluidas las mujeres, es cada vez mayor. El efecto de las reformas de la gestión pública, que han conducido a la transferencia de las responsabilidades de empleo a agencias externas, dificulta a las autoridades públicas el seguimiento de las tendencias de la mano de obra¹⁴.

En Inglaterra, el programa piloto Timewise —financiado por la Asociación de Administraciones Locales (LGA, por sus siglas en inglés) junto con Timewise, empresa especializada en la promoción del trabajo flexible— tiene como objetivo respaldar la

colaboración de las autoridades locales con Timewise en la creación de regímenes flexibles de trabajo que consigan atraer y retener a los trabajadores, mediante la utilización del trabajo flexible como incentivo para los solicitantes. El programa contribuirá a crear una población activa más diversa. Además, se espera que aumente la productividad en el contexto de las reducciones presupuestarias. Las autoridades locales que participen en este programa deberán compartir con los empleadores locales los conocimientos adquiridos durante la puesta en marcha de esta práctica novedosa¹⁵.

Los regímenes flexibles de trabajo pueden beneficiar a personas de todas las edades y, en especial, a las mujeres. La flexibilidad forma parte de todas las ofertas de empleo anunciadas por el municipio de Camden en Londres (Reino Unido). En consecuencia, el personal nuevo ha empezado a trabajar con regímenes flexibles. El ayuntamiento de la ciudad de Stoke (Reino Unido) constató una mejora en la tasa de retención de las trabajadoras cualificadas que se reincorporaban al trabajo tras un permiso por maternidad. El 36% de las empleadas se reincorporaron después de una licencia de maternidad y todas se mantienen en su puesto. Este municipio observó que Timewise le permitía mejorar su respuesta a las necesidades de sus trabajadores de más edad porque pone se centra en la planificación del personal, la «forma» de la organización y el rediseño del empleo. Esto queda patente, por ejemplo, en la labor del ayuntamiento con los empleadores locales —en el marco de un proyecto financiado por la concejalía de Salud—, con el fin de garantizar que los trabajadores que ocupan puestos de atención, en su mayoría mujeres, no abandonen su empleo¹⁶. Es probable que las formas flexibles de trabajar reporten beneficios a las mujeres.

2.4 La salud y seguridad en el trabajo

Salud y seguridad en el trabajo (SST): la seguridad, la salud y el bienestar de las personas en el trabajo.

Promoción de la salud en el lugar de trabajo: el esfuerzo conjunto de los empleadores, los trabajadores y la sociedad por mejorar la salud y el bienestar en el trabajo. Esta situación puede lograrse mediante una organización del trabajo y del entorno laboral más eficaz; la promoción de la participación activa en el proceso de todos los interesados; y el impulso del desarrollo personal¹⁷.

Al analizar las medidas en materia de SST y bienestar que las administraciones locales y regionales deben promover, es útil considerar dos modelos de salud de los trabajadores básicos, a saber:

- el enfoque desde el punto de vista laboral respecto a la salud en el lugar de trabajo;
- el enfoque desde el punto de vista de la salud pública respecto a la salud en el lugar de trabajo y las comunidades locales.

Entender estos dos modelos permitirá apreciar las posibilidades de las administraciones locales y regionales a la hora de promover la salud y seguridad en el trabajo y el bienestar a través de los servicios públicos.

La mayor parte del personal de las administraciones locales y regionales en Europa está compuesto por mujeres. Existen pruebas de que los riesgos y problemas de salud laboral a los que están expuestas las mujeres son distintos. Por ejemplo, las trabajadoras del sector de la educación y la atención sanitaria se hallan «expuestas a riesgos de carácter

organizativo, como la monotonía, la demanda elevada y la autoridad limitada —que se han relacionado con casos de cansancio, depresión y comportamientos poco saludables—»¹⁸. Además, la violencia infligida por terceros en el lugar de trabajo afecta en particular a las mujeres porque estas representan gran parte de la población activa en los servicios públicos que obligan a tratar con clientes y usuarios¹⁹.

Los problemas para la aplicación eficaz de las directivas de la UE no se han abordado plenamente en todos los Estados miembros. Asimismo, no siempre se conceden a las administraciones locales y regionales responsabilidades específicas de aplicación en la legislación nacional relativa a la SST. Las administraciones locales y regionales son responsables de la SST de su propio personal y, con frecuencia, de las fuerzas de trabajo locales de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Se ocupan, además, de los ámbitos de política vinculados a la estrategia Europa 2020, como la educación y la formación, la iniciativa empresarial, el mercado laboral, las infraestructuras y la eficiencia energética, que repercuten en la SST. En algunos países, la administración local y regional desempeña una función muy concreta en la inspección y regulación de la SST, pero, en otros, su papel, aunque de apoyo, no está tan bien definido.

En Dinamarca, el municipio de Aabenraa colaboró con un jardín de infancia local, Vuggestuen Kernehuset y el sindicato del personal docente (BUPL) en el establecimiento de un proyecto encaminado a reducir la incidencia de los trastornos musculoesqueléticos y retener a los trabajadores de más edad. Los servicios de puericultura exigen realizar movimientos repetitivos y levantar peso con frecuencia, lo que demanda de los trabajadores un esfuerzo físico que suele dar lugar al abandono del trabajo. El proyecto comenzó encargando un análisis de la capacidad para trabajar. Un terapeuta ocupacional observó a cada trabajador durante varias horas y, a continuación, recomendó las medidas necesarias para mejorar su modo de trabajo. Entre las recomendaciones se incluían cambiar la altura de las mesas y las sillas; facilitar a los trabajadores la posibilidad de tomar más tiempo libre y lograr un equilibrio más adecuado entre la vida profesional y la vida privada, e introducir un sistema de asignación de cargas de trabajo mejorado con el propósito de reducir la cantidad de tareas repetitivas. Como resultado, se ha logrado que los trabajadores permanezcan en su puesto durante más tiempo, ha mejorado la salud general y ha descendido la incidencia de los trastornos musculoesqueléticos. El éxito del proyecto requirió el compromiso del sindicato y el comité de gestión, el uso de un experto externo, el análisis del trabajo individual y el uso de una variedad de medidas²⁰.

La digitalización, la migración, los cambios demográficos y las estrategias de SST están generando formas nuevas de prestar servicios públicos que afectan a los trabajadores del sector público. Puede que se creen puestos nuevos o se transformen los ya existentes. Además, muchas de las nuevas formas de prestar servicios tienen consecuencias de gran alcance en materia de SST. En la siguiente sección se examinan las responsabilidades específicas de las administraciones locales y regionales en la promoción de la inclusión social, lo que también deriva en nuevas formas de servicios públicos.

3 Inclusión social

Las administraciones locales y regionales desempeñan una función crucial en la promoción de la inclusión social. Estas administraciones están adoptando un papel activo tanto en la formulación como en la aplicación de las políticas públicas, en especial en temas que afectan directamente a sus ciudadanos y su personal. Aunque la migración represente uno

de los problemas más acuciantes, la administración local y regional se ocupa también de la ampliación de la inclusión digital, de la promoción de servicios y empleos que responden a las necesidades de grupos de edad diferentes y de la expansión de la responsabilidad en materia de SST desde su propia fuerza de trabajo hasta otras locales.

3.1 La digitalización

Muchos servicios digitales implican una interfaz directa entre los ciudadanos y el municipio. Esto plantea la cuestión del nivel de participación digital de la población local en el municipio. En el Reino Unido, se considera que hay 9 millones de personas excluidas desde el punto de vista digital²¹. Es más probable que las personas mayores o con discapacidad, así como las procedentes de grupos de ingresos bajos, tengan dificultades para acceder a Internet, ya sea porque carecen de acceso al equipo necesario o por la falta de competencia y conocimientos a ese respecto²². Al introducir opciones digitales para servicios básicos, la administración local deberá tener en cuenta la prestación dirigida a la población excluida desde el punto de vista digital. No obstante, se precisa una investigación más extensa que permita entender cómo se utiliza Internet para tipos específicos de servicio, en especial, en la esfera local y municipal.

3.2 La migración

Las predicciones en Europa apuntan a una escasez de mano de obra para 2020. Numerosas autoridades locales y regionales son conscientes de la presión en el mercado laboral local y su papel en el desarrollo económico. Una de las principales estrategias a disposición de las autoridades locales es favorecer la integración de los migrantes en el mercado laboral local. Una vez que los migrantes pueden ganarse la vida y empezar a pagar impuestos, se encuentran en posición de contribuir a la sociedad y la economía. Las administraciones locales y regionales empiezan a reconocer la necesidad de garantizar que los servicios públicos se ofrecen de manera segura y adecuada para los nacionales de un tercer país.

Las estadísticas acerca del mercado laboral revelan que existen diferencias considerables entre los nacionales de un tercer país, los migrantes intracomunitarios y los nacionales en lo que respecta a las tasas de actividad económica, empleo, contratos de trabajo temporales y sobrecualificación. Las tasas de actividad de los migrantes intracomunitarios son superiores a las correspondientes a los nacionales de un tercer país o a las de nacionales del país que informa; esto se refleja en las tasas de actividad económica tanto de hombres como de mujeres²³. Las tasas de desempleo son más altas entre los nacionales de un tercer país que entre la población del país que informa. Del mismo modo, el porcentaje de nacionales de un tercer país con permisos de trabajo temporales es superior al de los migrantes intracomunitarios o los ciudadanos nacionales.

La posición de los migrantes de terceros países en el mercado laboral no viene determinada solo por la falta de aptitudes lingüísticas o las carencias de formación. Su progreso en el mercado laboral se ve obstaculizado en gran medida porque sus cualificaciones no se reconocen. El 39% de los extranjeros están sobrecualificados para su empleo o puesto de trabajo en comparación con el 31% de los ciudadanos intracomunitarios y el 19% de los ciudadanos nacionales. Además, existe una diferencia en la tasa de sobrecualificación de los nacionales de un tercer país según el país de origen, si se dividen de acuerdo con el

índice de desarrollo alto y medio o bajo: los niveles de sobrecualificación son aún mayores entre los nacionales de un tercer país con un índice de desarrollo medio o bajo.

La concejalía de educación de la ciudad de Malmö, en Suecia, dirige un centro para la validación de aptitudes profesionales desde 2000. Allí se ofrece asistencia a los nacionales de un tercer país que no poseen pruebas documentales de sus cualificaciones o competencias. Al reconocer su experiencia, los nacionales de un tercer país no se ven obligados a repetir la formación académica correspondiente a sus competencias y pueden dedicarse a aprender el idioma y procurarse un trabajo. En este servicio, se asigna un asesor a cada usuario. A continuación, se ponen en contacto con el centro de validación que identifica sus conocimientos y evalúa su nivel de competencia. Otros programas de integración contribuyen, asimismo, a favorecer la incorporación de los nacionales de un tercer país al mercado laboral, como las clases de idiomas o las prácticas profesionales. El personal que trabaja en este centro tiene experiencia en orientación profesional y otros trabajos cualificados y, aunque no tienen formación multicultural, están capacitados como tutores²⁴.

3.3 La contratación y la retención

Los jóvenes, entre quienes se registran niveles de desempleo crecientes, han sufrido en especial el efecto de la recesión en Europa —a lo que han contribuido las políticas de austeridad—. En Europa hay 5,5 millones de jóvenes desempleados. Como respuesta a esta situación, la UE ha promovido una serie de iniciativas de alcance comunitario²⁵. En un informe de 2013 titulado «Trabajar juntos por los jóvenes europeos: un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil», la Comisión Europea solicitaba a los gobiernos nacionales que desarrollaran, junto con otras partes interesadas, estrategias encaminadas a reducir el desempleo juvenil. Las administraciones locales y regionales pueden desempeñar una función importante en esas estrategias nacionales²⁶.

Los puestos de aprendiz han constituido tradicionalmente una forma de facilitar la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. La crisis actual de empleo juvenil ha puesto de relieve la importancia de esta práctica. Las políticas de los países europeos al respecto varían y suelen estar determinadas por la eficacia de los sistemas de formación profesional. Por ejemplo, Alemania cuenta con un sistema consolidado de aprendizaje profesional que incluye puestos de aprendiz en 130 oficios.

En Inglaterra, las autoridades locales han desempeñado un papel activo en la promoción de la formación de aprendices como parte de una estrategia más amplia dirigida a los menores de 25 años que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. El objetivo del plan nacional de contratación juvenil —que cuenta con una financiación de 1000 millones de libras esterlinas— era aumentar el número de jóvenes vulnerables que estudia o trabaja, pero solo el 27% de los participantes lo lograron²⁷. No obstante, esta cifra superó el 57% en los planes piloto a cargo de autoridades locales, es decir, una tasa de eficacia muy superior²⁸.

3.4 La salud y seguridad en el trabajo

Las autoridades locales y regionales pueden desempeñar funciones diferentes en la promoción del bienestar y la salud y seguridad en el trabajo, tanto la de su personal como la de la comunidad local. En algunos casos, las administraciones locales y regionales pueden iniciar el proyecto, pero, en muchos otros, es uno de los diversos agentes que trabajan a

favor del diálogo social y la promoción del bienestar y la SST. En parte, esto vendrá determinado por las facultades especiales que la legislación en materia de SST conceda a las administraciones locales y regionales y por su papel en la promoción del trabajo digno y el bienestar.

El trabajo digno se puede definir de la manera siguiente:

«El trabajo digno implica la igualdad de acceso al empleo sin discriminación, un salario digno, seguridad en el lugar de trabajo, protección social —por ejemplo, en casos de enfermedad o embarazo—, y libertad de reunión y asociación. El trabajo digno se logra a través de la ejecución de cuatro objetivos estratégicos: la creación de puestos de trabajo, la garantía de los derechos en el trabajo, la ampliación de la protección social y la promoción del diálogo social con la igualdad de género como objetivo transversal»²⁹.

En las administraciones locales y regionales existe potencial para favorecer estos cuatro objetivos estratégicos y los siguientes ejemplos ilustran la gama de proyectos implementados en Europa.

En Escocia, el propósito del Centro Escocés para una Vida Laboral Saludable (Scottish Centre for Healthy Working Lives) es «trabajar con los empleadores para ayudarlos a entender, proteger y mejorar la salud de sus empleados. Además, esto les permitirá ofrecer mejor apoyo a las personas con problemas de salud que se reincorporan al trabajo a fin de que permanezcan en sus puestos de trabajo». A medio plazo, se obtienen cuatro resultados, a saber: una población activa más sana; menos absentismo por enfermedad y presentismo laboral en el lugar de trabajo; lugares de trabajo más seguros y saludables; y mayor productividad individual³⁰. La Convención de Autoridades Locales Escocesas (COSLA, por sus siglas en inglés) es uno de los asociados del Centro, que trabaja estrechamente con las autoridades locales³¹. Se trata, así, de un ejemplo de proyecto con miras nacionales cuya implementación, no obstante, depende de la colaboración estrecha con las autoridades locales.

3.5 Conclusión

Las administraciones locales y regionales se encuentran en una buena posición para promover la inclusión social como parte de su mandato más amplio. La mejora de la inclusión digital demanda trabajar con las comunidades locales y con el sector privado de las TIC. Las labores encaminadas a favorecer la integración de los nacionales de un tercer país deben incluir formas nuevas de trabajar mediante la creación de leyes, alianzas y coaliciones que desarrollen las estrategias de integración existentes. Las administraciones locales y regionales han estado respaldando la integración de los jóvenes en el población activa a través de ofertas de formación y puestos de aprendiz. Además, están adoptando un papel más activo en la promoción de la SST tanto entre su personal como en el de sus comunidades.

4 Repercusión de las políticas de austeridad

Las políticas de austeridad han tenido una repercusión tangible en numerosos servicios de la administración local y regional desde 2010 y, con frecuencia, dictan las nuevas formas de

trabajar, como puede observarse en la adopción de los servicios de administración electrónica y en la dificultad para conseguir recursos destinados a la integración de nacionales de un tercer país.

4.1 La digitalización

La digitalización y la adopción de la administración electrónica han recibido un impulso adicional por parte de las administraciones centrales, locales y regionales como vía de modernización de los servicios públicos y reducción del gasto. La digitalización puede cambiar drásticamente la naturaleza del trabajo y cómo se desempeña. Por ejemplo, la introducción de datos puede convertirse en un proceso más mecánico y monótono; o se podría reducir el contacto personal que antes era necesario, ya fuera cara a cara o por teléfono. Esto conduce a un descenso en la satisfacción en el trabajo y, con frecuencia, a la pérdida de control sobre el proceso laboral.

Como parte de las políticas de austeridad —y de la «modernización» de los servicios públicos—, las administraciones locales y regionales han introducido sistemas digitales que cambian la forma en la que la información se almacena y el modo en que se prestan los servicios. Según los resultados de estudios que examinaron el efecto de la digitalización en el proceso de trabajo, esta puede conllevar para el trabajador una pérdida de control sobre su proceso de trabajo que afecte a sus niveles de estrés y satisfacción laboral, así como a la medida en que se siente valorado.

4.2 La migración

El estudio de EUROMED (2012) sobre los trabajadores del sector público y su labor con los usuarios migrantes de servicios puso de manifiesto un deterioro gradual de los servicios sumado a unas condiciones de trabajo cada vez más difíciles, sobre todo en los servicios de recepción inicial, donde se observaron carencias de equipamiento e instalaciones inadecuadas. Los trabajadores de los servicios públicos no recibían formación ni información adecuadas, lo que complicaba la prestación de los servicios.

4.3 La contratación y la retención

La crisis financiera mundial y las medidas de austeridad consiguientes han repercutido sobre el empleo en las administraciones locales en mayor o menor medida. En varios países, como el Reino Unido, Suecia o Grecia, las políticas de austeridad han provocado un descenso radical en el número de puestos de trabajo —los trabajadores de la administración local han perdido su puesto o no han sido sustituidos— y cambios en el modo en que la autoridad local presta los servicios. En otros países los efectos no han sido tan marcados.

Las medidas de austeridad han tenido un gran impacto en la mano de obra de las administraciones locales en algunos países. Las estrategias de reestructuración y mejora de la eficiencia han reducido el número de puestos de trabajo; además, han introducido nuevas formas de trabajar e incrementado la subcontratación de muchos de los servicios administrativos, con lo que se altera la naturaleza del trabajo en el contexto de la administración local.

4.4 La salud y seguridad en el trabajo

Las reducciones presupuestarias han ocasionado recortes en el número de puestos de trabajo y el consiguiente aumento de las cargas de trabajo cuando no se sustituye a los trabajadores. Algunas administraciones locales han subcontratado servicios públicos a fin de transferir los trabajadores a un empleador del sector privado. Esto afecta a la seguridad económica de los trabajadores, y conlleva mayores presiones en el trabajo y nuevas formas de organización del trabajo. Todos estos cambios tienen efectos conocidos sobre la salud de los trabajadores individuales.

Aunque aún no se entienden bien las consecuencias de los recortes en el gasto, no cabe duda de que las políticas de austeridad han afectado a las administraciones locales y regionales. La austeridad ha dado pie a un aumento de la digitalización de los servicios públicos, pero queda mucho por saber acerca del efecto en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo y de la respuesta de los usuarios del servicio. Las políticas de austeridad han afectado directamente a los servicios dirigidos a los nacionales de un tercer país, así como a los trabajadores del sector público que prestan dichos servicios. Además, la presión sobre los servicios públicos en general ha influido en las actitudes negativas manifestadas hacia esos nacionales. Los jóvenes han sufrido de manera desproporcionada los efectos de la crisis financiera y las administraciones locales y regionales se han centrado en favorecer el empleo de los jóvenes. Con frecuencia, las personas de edad avanzada han perdido su puesto de trabajo en la administración local y regional como resultado de las reducciones presupuestarias. Los trabajadores del sector público sentirán las consecuencias para la salud a largo plazo de las políticas de austeridad y la reestructuración organizativa.

5 Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Las nuevas tecnologías y los cambios tecnológicos han traído aparejadas formas nuevas de trabajar y de prestar servicios para responder a las necesidades de los nacionales de un tercer país, cambios demográficos, y necesidades nuevas en materia de salud y seguridad en el trabajo. El diálogo social ocupa un lugar importante en la promoción de las prácticas nuevas.

La necesidad de transparencia y rendición de cuentas se extiende a estos cuatro temas. Esto impone una presión añadida en las administraciones locales y regionales para que su proceso de toma de decisiones sea más transparente y se ajuste a los sistemas institucionales de transparencia y rendición de cuentas. Se precisan información y consultas adicionales.

Las administraciones locales y regionales pueden desempeñar un papel destacado en la promoción de la inclusión social, tanto en lo que respecta a la inclusión digital, como a la inclusión social de los nacionales de un tercer país y de los jóvenes o las personas de edad avanzada. Es el ámbito más adecuado para fomentar la integración debido a sus responsabilidades con las poblaciones locales.

La relación entre la política y su aplicación en el ámbito de la administración local y regional, y la política y su aplicación en el ámbito nacional está cobrando mayor importancia, como demuestra el papel preponderante adoptado por las administraciones locales y regionales en la política de migración en ausencia de liderazgo nacional.

Las administraciones locales y regionales son responsables de la contratación y la retención, y de la salud y seguridad en el trabajo en sus propios lugares de trabajo y en la comunidad local.

La SST atañe a tres temas distintos, a saber: la digitalización, la migración, y la contratación y retención. Las administraciones locales y regionales son, además, responsables de promover la SST en los lugares de trabajo de su localidad y entre su propio personal.

Es necesario recopilar datos que permitan evaluar el efecto de la digitalización, entender de qué modo están cambiando las comunidades de terceros países, evaluar la eficacia de la contratación y la retención, y examinar las cuestiones de SST. La recopilación de datos favorece, asimismo, la transparencia en la toma de decisiones.

La formación, el seguimiento y la evaluación son relevantes en todos los temas.

5.2 Recomendaciones

El presente informe ha mostrado la necesidad de relacionar las nuevas formas de prestar servicios, las buenas prácticas en materia de SST y el diálogo social con el objeto de responder a las necesidades tanto de los usuarios de los servicios como de los trabajadores del sector público. Se recomienda:

- Lograr un entendimiento común de la naturaleza del problema por parte de los interlocutores sociales, p. ej., respecto a las cuestiones de SST.
- Establecer un proceso de información y consulta eficaz con todas las partes interesadas, p. ej., al introducir la digitalización para los trabajadores y los usuarios de los servicios.
- Poner en marcha medidas de manera abierta y transparente de modo que todas las partes interesadas entiendan lo que se está haciendo, p. ej., cómo se asignan los recursos a las iniciativas de integración social de los nacionales de un tercer país.
- Recopilar datos oportunos que permitan fundamentar el análisis de un problema y supervisar la ejecución de las soluciones.
- Hacer que los servicios públicos rindan cuentas a la población local, p. ej., mediante el diseño y la prestación de servicios y políticas de empleo que reflejen las tendencias demográficas locales.
- Diseñar y ejecutar estrategias de seguimiento y evaluación, p. ej., las nuevas formas de servicios digitales y su repercusión en el proceso de trabajo.
- Facilitar una oferta adecuada de capacitación de la población activa al introducir nuevas formas de prestación de los servicios, p. ej., maneras nuevas de hacer frente a los problemas de SST.

Jane Lethbridge
j.lethbridge@gre.ac.uk
14 de octubre de 2016

-
- ¹ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.31177>).
- ² <http://www.epsu.org/a/8763>).
- ³ <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/#sthash.A8ysVEXV.dpuf>
- ⁴ Katz et al (2014) Using a digitalization index to measure the economics and social impact of digital agenda,info 16(1): 32-44
- ⁵ Silcock R. (2001) 'What is e-Government?' *Parliamentary Affairs* 54(1): 88-102
- ⁶ EU (2012) Digitalising public services Putting ambition into action Benchmark report p.8
- ⁷ <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874>
- ⁸ OECD (2015) *International Migration Outlook 2015* Paris: OECD
- ⁹ ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13
- ¹⁰ ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13
- ¹¹ EU (2015) The 2015 Ageing Report Underlying assumptions and projection methodologies European Economy 8/2014 Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)
- ¹² Eurostat
- ¹³ CEMR (2016) Local and regional governments as employers <http://www.ccre.org/en/activites/view/6>
- ¹⁴ Colley L. (2014) Understanding ageing public sector workforces Demographic challenge or a consequence of public employment design? *Public Management Review* 16(7):1030-1052
- ¹⁵ LGA http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE
- ¹⁶ LGA http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE
- ¹⁷ 2007 Luxembourg Declaration for Workplace Health Promotion
- ¹⁸ WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- ¹⁹ WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- ²⁰ EU-OSHA Never too older for the kindergarten: reducing the strain to retain older workers, Denmark
- ²¹ Office for National Statistics, *Internet Access 2010*, published online August 2010 cited in NAO (2011) *Information and Communications Technology in Government*
- ²² Comptroller & Auditor General (2011) *Digital Britain Two: Putting users at the heard of government's digital services* National Audit Office (NAO) Report prepared under Section 6 National Audit Act 1983
- ²³ OECD Working Paper Dec 10 2012
- ²⁴ CEDEFOP (2014) Valuing diversity: guidance for labour market integration of migrants Cedefop Working paper No 24 Case study 4 Centre for Validation of Occupational Skills <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/6124>
- ²⁵ Youth Employment Package, 2012 and Youth Employment Initiative, 2013
- ²⁶ EU (2013) 'Working Together for Europe's young people – a call to action'
- ²⁷ LGA 2013 press release 30 May 2013
- ²⁸ LGA 2013 press release
- ²⁹ KS/NUMGE (2014) *Decent work and tri-partite dialogue*
- ³⁰ Scottish Centre for Healthy Working Lives <http://www.healthyworkinglives.com/about/about-schwl/aims>
- ³¹ Scottish Centre for Healthy Working Lives – COSLA is a stakeholder