

DERECHOS SINDICALES, CONDICIONES DE EMPLEO Y RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR DE LOS GLR

Contenido

1. ANTECEDENTES	2
2. PROBLEMAS DE LOS DERECHOS LABORALES ESPECÍFICOS DEL SECTOR GLR	2
3. PRECARIEDAD LABORAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....	4
4. FALTA DE DATOS GLOBALES SOBRE EL EMPLEO EN LOS GLR	7
5. LA LABOR DE LA OIT EN EL SECTOR DE LOS GLR.....	7
6. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID EN LAS CONDICIONES DE LXS TRABAJADORXS DE LOS GLR	9
7. CONCLUSIONES	11

1. Antecedentes

En las últimas décadas, una ola de descentralización y reformas estatales ha transferido a los gobiernos locales y regionales (GLR) muchas competencias y funciones clave que antes estaban en manos de los gobiernos nacionales. En consecuencia, los GLR prestan hoy una amplia gama de servicios y desempeñan funciones cuya prestación depende necesariamente de la presencia de una fuerza de trabajo de los servicios públicos locales adecuadamente dotada, capacitada y dedicada. Un [estudio conjunto elaborado en 2016 por la OCDE y la CGLU](#) contabilizó más de 500.000 gobiernos locales y regionales en todo el mundo. Las trayectorias profesionales, la contratación, la financiación, los sistemas de remuneración y las condiciones laborales de lxs trabajadorxs de los GLR varían significativamente de un país y una localidad a otra, al igual que la labor realizada.

En algunos países, los GLR emplean directamente a la mayor parte del personal de la administración y los servicios públicos y son responsables de prestar servicios públicos vitales como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la electricidad y la gestión de residuos sólidos. Los GLR también [suelen operar el transporte público](#),¹ encargarse del mantenimiento de los espacios públicos y de la prestación de servicios culturales y educativos, de atención a las personas mayores y de servicios de la salud y sociales. En muchas jurisdicciones, lxs [trabajadorxs de emergencias, lxs bomberxs y lxs trabajadorxs de primeros auxilios](#),² la policía municipal y muchxs otrxs son también empleadxs de los GLR. En otros países, lxs trabajadorxs sólo tienen una gama limitada de responsabilidades. En algunos casos, incluso cuando las competencias se han descentralizado oficialmente, algunos servicios públicos locales siguen siendo gestionados en la práctica por los Gobiernos centrales. Ello deja a los gobiernos locales con un control limitado y un estrecho margen para la negociación colectiva sobre la contratación, los salarios, los recursos y las condiciones de su propio personal, que es gestionado por un nivel superior de gobierno.

Lxs trabajadorxs de los GLR desempeñan un papel destacado a la hora de afrontar cualquier crisis, ya sean terremotos, accidentes industriales, incendios, catástrofes naturales, cambio climático y pandemias. Han trabajado en [primera línea durante la pandemia de COVID-19](#),³ ya que muchos de los servicios públicos de emergencia, como la sanidad, el cuidado, la recogida de basuras, la lucha contra incendios, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la electricidad, la policía y los centros penitenciarios, están gestionados y/o supervisados por los GLR. Estos servicios públicos locales vitales protegen la vida, el bienestar y la seguridad de la población, velan por los recursos comunes y permiten un desarrollo socioeconómico inclusivo. La mayoría de lxs trabajadorxs de los GLR se consideran empleadxs de [servicios esenciales, según las normas laborales internacionales](#).⁴

2. Problemas de los derechos laborales específicos del sector GLR

2.1 Obstáculos para acceder y ejercer los derechos sindicales fundamentales a la libertad sindical (C. 87 de la OIT) y a la negociación colectiva (C. 98 de la OIT)

Son muchos los obstáculos que pueden impedir a lxs trabajadorxs de los GLR el pleno disfrute de los convenios fundamentales de la OIT relativos a los derechos sindicales. El principal obstáculo es la *exclusión de lxs trabajadorxs del sector público del derecho de sindicación (C. 87 de la OIT)*. Dicha exclusión puede estar explicitada claramente en la legislación o aplicarse de forma indirecta y encubierta bajo diferentes formas. En algunos casos, categorías enteras de trabajadorxs de los servicios públicos están excluidas del acceso a la libertad sindical; en otros casos, se aplican restricciones a profesiones específicas, como lxs bomberxs, lxs

¹ OIT, Informe de la reunión, [Reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano](#) (Ginebra, 30 de agosto a 3 de septiembre de 2021), TMDWTS/2021

² OIT, [Directrices sobre el trabajo decente en los servicios públicos de emergencia](#), Reunión de expertos para adoptar las Directrices sobre el trabajo decente en los servicios públicos de emergencia (Ginebra, 16-20 de abril de 2018)

³ ISP, [Más allá de lxs trabajadorxs de la salud, millones más necesitan mejores condiciones para vencer a COVID-19](#), 26 de marzo de 2021

⁴ Knäbe, T., Carrión-Crespo, [THE SCOPE OF ESSENTIAL SERVICES: Laws, Regulations and Practices](#), Documento de trabajo 334, OIT, 2019

guardias de seguridad y penitenciarias o la judicatura. Sin embargo, los trabajadores de los GLR no suelen ser el objetivo expreso de las medidas legislativas que deniegan su derecho de sindicación.

Entre los países en los que los trabajadores de los GLR se enfrentan a obstáculos y limitaciones a su derecho de sindicación se encuentran: Bangladesh, Camboya, Corea, Filipinas, Fiyi, India, Indonesia, Japón, Macao, Malasia, Nepal, Pakistán, Samoa, Singapur, Sri Lanka, Taiwán, Tailandia y Vanuatu, Argelia, Bahrein, Benín, Botsuana, Burundi, República Democrática del Congo, Egipto, Ghana, Irak, Jordania, Kenia, Kuwait, Líbano, Lesoto, Liberia, Malí, Mauricio, Marruecos, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania y Zanzíbar, Togo, Uganda, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

En algunos casos, ciertas categorías de trabajadores del sector público –incluidos los de los GLR– pueden tener acceso a la libertad sindical, pero se les *niega el derecho a la negociación colectiva (C. 98)*. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, los funcionarios de Hong Kong; los trabajadores administrativos y de oficina de Japón; los trabajadores del sector público de Malasia; los funcionarios de Tailandia; los funcionarios públicos de Lesoto; los funcionarios públicos de Sierra Leona; los trabajadores de los servicios públicos de Tanzania, y los empleados directivos de Zanzíbar.

Además, hay casos en que los trabajadores de los GLR sí gozan del derecho a la negociación colectiva, pero pueden imponerse otros obstáculos más sutiles, como:

- *la imposición de requisitos excesivos y/o la falta de criterios objetivos, preestablecidos y precisos para la determinación o el reconocimiento de los sindicatos que tienen derecho a la negociación colectiva* (por ejemplo en Australia, Bangladesh, Camboya, Corea, Fiyi, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia, Argelia, Bahrein, Benín, Botsuana, Burundi, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Líbano, Lesoto, Malawi, Malí, Marruecos, Namibia, Níger, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Suazilandia, Zanzíbar/Tanzania), Túnez y Zimbabwe)
- *la limitación de los ámbitos que pueden ser objeto de negociación colectiva, como los salarios* (por ejemplo, en Australia, Bangladesh, Malasia, Filipinas, Corea y Singapur).

2.2 El derecho de huelga

Cuando se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores del sector público, suele ir acompañado de algunas restricciones, como:

- *sanciones excesivas en caso de huelgas legítimas* (en Australia, Bangladesh, Camboya, Corea, Filipinas, Fiyi, India, Indonesia, Japón, Malasia, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Vanuatu, Argelia, Angola, Botsuana, Burkina Faso, Camerún, Chad, Congo, República Democrática del Congo, Egipto, Líbano, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Senegal, Suazilandia, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe)
- *requisitos excesivos para ejercer el derecho de huelga* (en Australia, Bangladesh, Camboya, Fiyi, India, Indonesia, Malasia, Tailandia, Nepal, Nueva Zelanda, Filipinas, Corea, Singapur y Vanuatu, Angola, Argelia, Bahrein, Benín, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Congo, República Democrática del Congo, Egipto, Ghana, Jordania, Kenia, Kuwait, Líbano, Lesoto, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, Ruanda, Suazilandia, Zanzíbar/Tanzania, Túnez, Yemen, Zambia y Zimbabwe), por nombrar algunos.

En los últimos diez años se ha reducido el panorama de los derechos sindicales de los trabajadores del sector público, incluidos los de los GLR. Los países han introducido más normas legislativas para restringir los derechos de los trabajadores del sector público que medidas para mejorar su acceso y cumplimiento. Esta tendencia se agrava cuando los servicios públicos se privatizan y/o se externalizan y cuando los países están sometidos a medidas de austeridad y de ajuste estructural que provocan recortes de personal en la financiación de los servicios públicos y trabajo precario.

Cuadro 1: Algunas luchas de sindicatos de GLR por los derechos sindicales

Aunque **JAPÓN** ratificó el C.87 (1965) y el C.98 (1953), el artículo 108–2(2) de la Ley de la Administración Pública Nacional (Ley nº 120 de 21 de octubre de 1947) prohíbe el derecho a la huelga a los agentes de policía, al personal directivo y de supervisión del sector público. El artículo 52(2) de la Ley de funcionarios Públicos Locales (Ley nº 261 de 1950) prohíbe afiliarse a sindicatos a lxs funcionarixs que trabajan en la Guardia Costera de Japón o en instalaciones penales. Además, el artículo 2(1) de la Ley de Sindicatos (Ley nº 174 de 1 de junio de 1949) prohíbe a lxs bomberxs afiliarse a los sindicatos.⁵ El sindicato JICHIRO, afiliado a la ISP, sigue trabajando sin descanso para que se reconozca a lxs bomberxs japonesxs y a otrxs trabajadorxs de los servicios públicos sus derechos fundamentales de sindicación y negociación colectiva, y ha [planteado la cuestión en múltiples ocasiones a la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT](#), con el apoyo de la ISP.⁶ Esta exclusión también contradice las recomendaciones establecidas por las Directrices de la OIT de 2018 sobre el trabajo decente en los servicios públicos de urgencia (SPU), que abarcan a lxs bomberxs, y reafirman que "La función única y esencial que desempeñan lxs trabajadorxs de los SPU no debería usarse como justificación para negarles su participación en mecanismos de verdadero diálogo social".⁷

Los derechos sindicales en **TURQUÍA** llevan años siendo atacados, incluidos los de los sindicatos de trabajadorxs de los GLR y sus miembros. En julio de 2019, el Ayuntamiento de Aliğa (Izmir) ordenó 187 despidos antisindicales y lxs trabajadorxs se vieron obligadxs a renunciar al sindicato DISK/Genel–İş para afiliarse a otro sindicato. Desde entonces hay en marcha una [campaña de LabourStart DISK/Genel–İş/PSI/EPSU](#).⁸ Asimismo, tras la elección de Tanju Özkan en marzo de 2019 como alcalde del municipio de Bolu, 97 trabajadorxs municipales fueron despedidxs sin ninguna justificación ni base legal. Tras una [campaña pública coordinada por la EPSU y la ISP](#) y una [carta enviada al alcalde](#) en apoyo del sindicato Hizmet–İs, lxs trabajadorxs fueron readmitidxs.⁹

Tras más de una década de lucha, lxs bomberxs de **COREA** han visto finalmente reconocido su derecho a organizarse en sindicatos en 2021. Durante más de 15 años, se negaron a lxs bomberxs coreanxs sus derechos sindicales. La legislación nacional había impedido la sindicalización de lxs agentes uniformadxs y de lxs que participaban en asuntos de seguridad nacional. Lxs bomberxs coreanxs se resistieron y en 2006 iniciaron una campaña por el reconocimiento sindical. Formaron el sindicato llamado Conferencia de Desarrollo de la Lucha contra Incendios (FFDC), que se afilió a la ISP en 2012. En 2020, Corea modificó su legislación laboral nacional para permitir la ratificación de los C.87 y C.98 de la OIT. La ley nacional entró en vigor en 2021 y se reconoció finalmente el derecho de sindicación y negociación colectiva de lxs bomberxs. El FFDC se convirtió en la División de Bomberos del KGEU (Sindicato de Empleados Gubernamentales de Corea). Miles de bomberos pudieron afiliarse al sindicato, que está federado a la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU).¹⁰

Sin embargo, a veces no es suficiente con conseguir el reconocimiento legal y el derecho a la negociación colectiva, si las autoridades locales y nacionales no lo aplican o no están dispuestas a aplicarlo. La Confederación de Trabajadores Municipales (CTM) de **ARGENTINA** primero luchó durante décadas para conseguir la [Ley Provincial 14.656 \(2015\) de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva para los trabajadores municipales](#) de la provincia de Buenos Aires, conocida generalmente como la "Ley de Paritarias". Esta ley sustituye a la Ley 11.757, que permitía a los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires determinar unilateralmente las condiciones laborales y salariales de lxs trabajadorxs municipales y que fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de la provincia. La nueva ley obliga a las autoridades locales a negociar con los sindicatos las condiciones laborales y salariales de lxs trabajadorxs de la administración local. Incluye disposiciones sobre el tiempo de trabajo, un salario digno y licencias retribuidas para las víctimas de la violencia de género. Establece un fondo provincial para garantizar el pago de los salarios en caso de quiebra municipal y fija un tope máximo de contratos temporales del 20 % del total de la plantilla. No obstante, la negociación colectiva no existe, en la práctica, en la mayoría de los 2.189 municipios del país, y la CTM continúa movilizándose sin descanso a sus miembros y emprendiendo acciones para que los alcaldes y las autoridades locales se responsabilicen del cumplimiento de los derechos sindicales de lxs trabajadorxs GLR.¹¹

3. Precariedad laboral en los servicios públicos locales

Es común encontrar prejuicios sobre los supuestos "privilegios" y condiciones que disfruta el personal de la administración y los servicios públicos –en términos de salarios excesivos, carga de trabajo ligera, horarios cortos y seguridad laboral–. Las pruebas extraídas de todo el mundo arrojan una imagen distinta. Muchxs

⁵ Knäbe, T., Carrión-Crespo, [THE SCOPE OF ESSENTIAL SERVICES: Laws, Regulations and Practices](#), Documento de trabajo 334, OIT, 2019, p.22

⁶ ISP, "[Japan sticks out like a sore thumb](#)" - Entrevista con el Atsushi KAWAMOTO, Jichiro President @ ILC2018, 1 de junio de 2018; y ISP, "[PSI and Jichiro speak at Japan CAS hearing @ ILC 2018](#)", 5 de junio de 2018.

⁷ Sección IX (4), OIT, [Directrices sobre el trabajo decente en los servicios públicos de emergencia](#), Reunión de expertos para la adopción de directrices sobre el trabajo decente en los servicios públicos de emergencia (Ginebra, 16-20 de abril de 2018), p. 35

⁸ ISP, "[Reinstate Municipal Workers in Aliğa!](#)", 30 de julio de 2019

⁹ ISP, "[Reinstate Dismissed Turkish Municipal Workers!](#)", 12 de agosto de 2019

¹⁰ ISP, "[PSI congratulates Korean firefighters for victory in their struggle to unionise](#)", 21 de agosto de 2021

¹¹ ISP, "[Lxs trabajadorxs/as municipales de la Provincia de Buenos Aires y sus sindicatos siguen movilizándose para el cumplimiento de la Ley Paritaria sobre negociación colectiva de gobiernos locales](#)", 12 de mayo de 2017; e ISP, "[La CTM y la ISP traen a primer plano los derechos de lxs trabajadorxs/as municipales, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2017](#)", 13 de junio de 2017.

de lxs trabajadorxs que prestan diariamente servicios públicos locales padecen [condiciones de trabajo precarias](#)¹² que incluyen alguna o una combinación de las siguientes características:

- precariedad económica debida a unos ingresos bajos o poco fiables, insuficientes para mantener un hogar
- escasa protección del empleo frente al despido, inestabilidad o imprevisibilidad del puesto de trabajo
- limitadas o inexistentes protecciones sociales asociadas al empleo formal a tiempo completo (permisos remunerados, cuotas de pensiones, derechos de baja por enfermedad, etc.)
- tiempo de trabajo irregular o imprevisible
- discriminación basada en el contrato de trabajo
- la falta de voz e influencia sobre sus condiciones laborales, asociada también a la falta de acceso a la representación a través de un sindicato (libertad sindical) y a la negociación colectiva.

Debido a su vulnerabilidad en el trabajo, lxs trabajadorxs precarixs de los GLR son más propensos a sufrir violencia en el trabajo, carecen de formación profesional y de equipos correspondiente a las necesidades del trabajo, sufren discriminación, trabajan más horas y tienen menos oportunidades de desarrollo profesional. La negativa de muchos países a ratificar y cumplir los convenios fundamentales de la OIT sobre la libertad sindical y la negociación colectiva en el sector público y la falta de profesionalización de la categoría en muchas jurisdicciones deja al personal de los GLR especialmente vulnerables y a merced de lxs alcaldes y lxs políticxs elegidxs a nivel local y regional, que a menudo carecen de capacitación y experiencia en las relaciones laborales y apenas se perciben a sí mismxs como empleadorxs. [Las trabajadoras de los servicios GLR suelen ser las más perjudicadas por la precariedad](#),¹³ debido no sólo a los prejuicios de género y la discriminación que sufren en cualquier sector, sino además porque las mujeres constituyen la inmensa mayoría del personal en el sector.

Recuadro 2: El trabajo precario en los servicios GLR: un fenómeno mundial

En un reciente [estudio exhaustivo de 2018](#)¹⁴, la [Confederación de Trabajadorxs Municipales \(CTM\)](#) de **ARGENTINA**, examinó las condiciones de trabajo de una muestra de 748 trabajadorxs empleadxs por el municipio de Avellaneda de Buenos Aires. El estudio reveló que casi el 90% de lxs trabajadorxs percibía un salario básico por debajo del umbral de la pobreza. Más del 60% de ellos trataba de compensar sus ingresos trabajando horas extra y los fines de semana, y el acceso a ello dependía totalmente de la voluntad del empleador gubernamental local de permitirlo, imponerlo o negarlo de manera discrecional. Más del 30% de lxs trabajadorxs entrevistadxs tenían una relación de empleo inestable con el municipio y más del 50% indicó que existían algunas formas de violencia en el trabajo, entre las que se incluían amenazas de despido infundadas. Como era de esperar, más del 40% declaró que no podía afiliarse a un sindicato de su elección al empezar a trabajar para el municipio, lo cual les dejaba aún más expuestos a los abusos de poder y a la intimidación. Estas prácticas están muy extendidas en el país y [no respetan la “Ley de paritarias”](#) de muchas formas, entre ellas el límite relativo al empleo municipal contractual fijado por la ley a un máximo del 20%.

En **FRANCIA**, el sector público emplea a trabajadorxs contratadxs de forma regular, y es en los servicios de los GLR que se encuentra el mayor número de trabajadorxs precarixs. Aunque [las cifras de 2013 indican que 1 de cada 5 trabajadorxs de los GLR son precarixs](#)—según las estimaciones oficiosas de 2018 del Sindicato de los Servicios Públicos Parisinos (SPP), afiliado a CFDT Intercro, miembro de la ISP—, lxs trabajadorxs precarixs en los servicios de los gobiernos locales y regionales franceses constituyen entre el 25% y el 30% del personal. Estxs trabajadorxs no están cubiertxs por el convenio colectivo del sector público y negocian contratos de empleo individuales, generalmente la fijación de los salarios. A diferencia de lo que ocurre en el sector privado, donde las renovaciones de los contratos precarios se limitan a una duración máxima de 1,5 años, en el sector público [los contratos a corto plazo pueden renovarse casi indefinidamente](#) y lxs trabajadorxs no reciben ninguna compensación por la inestabilidad.

La privatización y la externalización de los servicios públicos, junto con la congelación de la contratación de personal en el sector público y los recortes en la financiación intergubernamental impuestos por las medidas de austeridad y las políticas neoliberales, crean unas condiciones favorables para el trabajo precario en los servicios públicos de los GLR. En el **REINO UNIDO**, el aumento de los “contratos de cero horas” se ha propagado de forma agresiva al sector público. Un [estudio de 2015 de la Organización Internacional del Trabajo \(OIT\)](#) reveló que el uso de trabajadorxs temporales y de trabajadorxs cedidxs por agencias de trabajo temporal en el Reino Unido estaba más extendido en el sector público que en el privado. Según la OIT, “Casi la mitad (48%) de los empleadores del sector público contratan a trabajadorxs temporales en comparación con un tercio (32%) del sector privado del

¹² ILO-ACTRAV, [Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario](#), 2011

¹³ Levac, L., Cowper-Smith, Y., [Women and public sector precarity causes, conditions and consequences](#), CRIAW/ICREF, Canadá, 2016

¹⁴ CTM, [Condiciones Laborales de lxs trabajadorxs Municipales en la Ciudad de Avellaneda, Estudio Cuantitativo, Resultados Finales](#), Buenos Aires, 2018

Reino Unido. Por otra parte, la mitad (51%) de los empleadores del sector público contratan a trabajadorxs suministradxs por agencias externas para períodos de hasta 12 semanas en comparación con el 30% de los empleadores del sector privado”.

En **JAPÓN**, los recortes de presupuesto para los servicios de los gobiernos locales y regionales han dado lugar a la unión de ciudades, pueblos y aldeas. El gobierno central fusionó 3.229 municipios en 1.718; muchos empleos de los gobiernos locales fueron suprimidos y se inició la privatización de los servicios públicos locales. Como resultado, el número de trabajadorxs precarixs aumentó y estos se convirtieron en una mano de obra más barata que tenía que satisfacer las demandas de servicios cada vez más diversificadas. Desde 2017, en Japón hay aproximadamente 640.000 trabajadorxs temporales y ocasionales en los servicios públicos locales. De estos, las mujeres representan aproximadamente el 75%^[2]. Los principales empleos de los GLR afectados por el trabajo precario son el personal auxiliar de oficina, lxs docentes, lxs trabajadorxs dedicadxs al cuidado de los niñxs, lxs cocinerxs de los comedores escolares, lxs bibliotecarixs y lxs enfermerxs. Por ahora, [afirma JICHIRO](#), “los servicios públicos de Japón no pueden ser suministrados sin depender en gran medida de estos trabajadorxs temporales y ocasionales de los servicios públicos locales. Para lxs docentes, lxs trabajadorxs dedicadxs al cuidado de lxs niñxs, lxs enfermerxs y otras profesiones similares, las condiciones de trabajo son empujadas a la baja hacia el nivel más bajo a pesar de las cualificaciones de lxs trabajadorxs y de realizar el mismo trabajo que lxs trabajadorxs permanentes”. La mayoría de lxs trabajadorxs temporales y ocasionales de los servicios públicos locales reciben un sueldo básico de 800-1000¥/hora (6-7 euros), muchos de ellxs perciben un ingreso anual de aproximadamente 2 millones de ¥ (15.400 euros). Esto supone entre un tercio y la mitad de los ingresos anuales de lxs trabajadorxs regulares.

Los puestos de trabajo en los gobiernos locales y regionales de **BANGLADESH**, que en el contexto de un mercado laboral y unas condiciones de trabajo desafiantes constituían tradicionalmente un flujo constante de ingresos para las familias y las comunidades son cada vez más privatizados y externalizados. Una [investigación de la ISP de 2016 financiada por FNV-Mondiaal](#), evaluó las consecuencias de la precariedad laboral sobre lxs empleadxs de una empresa pública municipal de gestión de los residuos en la ciudad de Dhaka (limpieza/barrido de las calles, servicios de recogida y eliminación de los residuos); y de un servicio municipal de erradicación de mosquitos en la ciudad de Khulna (campaña de sensibilización y formación a nivel comunitario basada en el ámbito ambulatorio). El estudio reveló que los servicios de la ciudad hacían sin duda alguna una distinción entre lxs trabajadorxs precarixs y lxs trabajadorxs regulares. Mientras lxs trabajadorxs regulares –que solo representaban el 40% del servicio– recibían 16.000BDT/mes (160 euros) y disfrutaban de algunos beneficios (subsidio de vacaciones y prestaciones médicas, vacaciones anuales y pago de las horas extraordinarias), lxs trabajadorxs precarios, que realizaban el mismo trabajo (llamados trabajadorxs “de la lista de reclutamiento”) y constituían el 60% del servicio, era contratados informalmente sobre la base de “sin trabajo no hay paga” y recibían 475 BDT/día (4,8 euros) en Dhaka y 350 BDT/día (3,5 euros) en Khulna, sin derecho a prestaciones. Mientras las trabajadoras permanentes tenían derecho a 6 meses de baja por maternidad, las trabajadoras precarias tenían que ocuparse de encontrar a un/a substitutx que ocupara su puesto de trabajo y debían contar con el acuerdo del supervisxr para compartir la paga con la persona substituta. También se constató que lxs trabajadorxs municipales precarixs vivían en unas condiciones de extrema pobreza en materia de vivienda, acceso al agua y el saneamiento, a la salud y seguridad.¹⁵

Para frenar el desastroso impacto que los GLR están teniendo en las condiciones de sus trabajadorxs y en la calidad de los servicios públicos locales y el acceso equitativo, los gobiernos y los empleadores de los GLR deberían, entre otras cosas:

- Limitar los contratos temporales y su renovación a las situaciones en las que su uso sea excepcionalmente necesario y justificado, y fijar un tope máximo;
- Establecer vías equitativas para estabilizar a lxs trabajadorxs precarixs que prestan servicios públicos necesarios de forma regular
- Evitar la subcontratación de servicios de GLR a contratistas privados o el empleo de trabajadorxs por cuenta propia para tal fin
- Garantizar la igualdad de trato entre lxs trabajadorxs de GLR que realizan el mismo trabajo, teniendo en cuenta sus cualificaciones y su experiencia
- Promover la negociación de convenios colectivos con sindicatos representativos y elegidos democráticamente y ampliar la cobertura de la negociación colectiva a todos lxs trabajadorxs de los servicios públicos locales que reúnan los requisitos necesarios, independientemente de su modalidad de contratación
- Garantizar un salario vital justo para todos los GLR, independientemente de su modalidad de contratación
- Asignar los recursos adecuados y reforzar la capacidad de las autoridades y lxs trabajadorxs de la administración local para prestar correctamente servicios públicos de calidad a las comunidades
- Favorecer la accesibilidad y la transparencia de los mercados laborales de los servicios públicos.

¹⁵ ISP, “¡Pongamos fin al trabajo precario en los servicios públicos locales!” Día Mundial de las Ciudades 2018, 31 de octubre de 2018

4. Falta de datos globales sobre el empleo en los GLR

El abanico de competencias, poderes y recursos de que disponen los GLR para prestar servicios públicos básicos varía enormemente de un país a otro. Esta diversidad se refleja en el tamaño y las características del empleo en los servicios públicos locales. Sin embargo, aunque lxs trabajadorxs de los GLR constituyen el grueso de lxs empleadxs del sector público en todo el mundo y están al frente de la prestación de servicios públicos y de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), muy poco se sabe sobre ellxs.

La información y los datos cualitativos y cuantitativos sobre el empleo en las administraciones subnacionales siguen siendo incompletos o no se divulgan. Hay pocas estadísticas fiables sobre estas profesiones; la mayoría siguen siendo básicamente invisibles para el análisis de políticas. Hasta 2018, la base de datos estadísticos de datos laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [ILOSTAT](#) solo manejaba datos parciales sobre el empleo de los GLR para 49 países, lo que representa solo una cuarta parte de la mano de obra gubernamental subnacional del mundo. Además, la mayoría de las profesiones de los GLR no se identifican por separado en la [Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones \(CIUO\)](#), ni ninguna categoría de la [Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas \(CIIU\)](#) que describe todas las actividades realizadas por los GLR.

En 2018, a raíz de una [Declaración conjunta de la ISP y la UCLG](#)¹⁶ que planteaba esta cuestión, la 20ª [Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo \(CIET\)](#) concluyó que "El nivel de disponibilidad de información sobre lxs trabajadorxs en las administraciones subnacionales era muy escaso, lo que generaba grandes dificultades para evaluar el desempeño de las organizaciones gubernamentales subnacionales. También dificultaba la evaluación de los avances con respecto a los ODS y el Programa de Trabajo Decente. Dado el interés común en el tema, la representante de la ISP solicitó a la CIET que concediera suma prioridad a completar los datos en este ámbito a lo largo de los próximos años y propuso llevar a cabo estudios piloto colaborativos y hacer un balance de los avances logrados en el marco de la 21.ª CIET".¹⁷

Estas lagunas dificultan cualquier evaluación adecuada de la capacidad de los GLR para prestar servicios públicos de calidad y cumplir sus mandatos. Esta deficiencia puede poner en peligro la aplicación de los programas de desarrollo mundiales, como los ODS y el Programa de Trabajo Decente, que en última instancia deben aplicarse a nivel local.¹⁸

5. La labor de la OIT en el sector de los GLR

En 2001, la [Reunión Conjunta sobre el Impacto de la Descentralización y la Privatización en los Servicios Municipales](#), concluyó que "el desafío para la OIT en el mundo actual consiste en garantizar el trabajo decente tanto para lxs trabajadorxs que prestan servicios municipales como para aquellxs cuyo trabajo depende de la eficiencia y la calidad de los servicios municipales". Su informe también concluye que: "Si bien es responsabilidad de los Ayuntamientos proporcionar servicios de alta calidad y eficientes a su ciudadanía, paralelamente, debe lograrse la creación de empleos decentes para quienes prestan estos servicios. Sin embargo, hay pruebas de que las condiciones de trabajo y los términos de empleo no siempre cumplen estos estándares. Muchos municipios no reciben los recursos financieros adecuados para cumplir su mandato y, por lo tanto, intentan ahorrar en el gasto público mediante la externalización de sus servicios... Lxs trabajadorxs de los servicios públicos deben tener garantizados los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva".¹⁹

¹⁶ ISP-UCLG, [Declaración conjunta ISP-UCLG en la CIET 2018](#), 15 de octubre de 2018; y ISP, "La [ISP y CGLU piden mejores estadísticas laborales para lxs trabajadorxs de los gobiernos locales y regionales de todo el mundo](#)", 12 de octubre de 2018.

¹⁷ OIT, Informe III, [Informe de la Conferencia, 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo](#)

(Ginebra, 10-19 de octubre de 2018), ICLS/20/2018/3 Organización Internacional del Trabajo Departamento de Estadística p. 20 par. 79

¹⁸ Sección extraída de los Términos de Referencia del Estudio de la OIT sobre las Condiciones de Trabajo de lxs trabajadorxs Subnacionales (ISP, OIT y CGLU).

¹⁹ OIT, [La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales](#), Informe para la discusión en la reunión conjunta sobre el impacto de la descentralización y la privatización en los servicios municipales, Ginebra, 15-19 de octubre de 2001, p. 3 y p.

En los años siguientes la OIT llevó a cabo una investigación centrada principalmente en los servicios locales de abastecimiento de agua y electricidad. Esta investigación inicial contribuyó a la elaboración de la [Guía Práctica de la OIT para Fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos](#) (2003)²⁰ y a un Programa de Acción de la OIT sobre el "[Fortalecimiento del Diálogo Social en el Sector de los Servicios Públicos](#)", que se extendió hasta 2011 y abarcó a Malawi, Nigeria, Perú y Filipinas.²¹ En 2003, la OIT adoptó las [Directrices sobre el diálogo social en los servicios públicos de urgencia en un medio en constante evolución](#), actualizadas en 2018 con las [Directrices sobre el trabajo decente en los servicios públicos de urgencia](#), que abarcan a lxs trabajadorxs de los GLR y reconocen el papel de los GLR en la prestación de los servicios públicos de emergencia.

En 2015, la OIT llevó a cabo algunos estudios sobre las formas atípicas de empleo en la administración pública, que abarcaron parcialmente el sector de los GLR en algunos casos de países.²² Los casos analizados incluyen [Alemania, el Reino Unido](#),²³ [Japón](#),²⁴ [Canadá y Brasil](#),²⁵ y [Sudáfrica](#).²⁶ En 2019, la OIT realizó algunos estudios sobre el diálogo social y la negociación colectiva, que cubrieron parcialmente el sector de los GLR. Los estudios abarcaron la [Unión Europea](#),²⁷ [países seleccionados de la Unión Europea \(UE\)](#)²⁸ y el [Alcance de la Negociación Colectiva en la Administración Pública](#).²⁹

En 2020, a petición de la ISP, el Departamento Sectorial de la OIT puso en marcha un estudio de investigación documental sobre las condiciones de trabajo de lxs trabajadorxs gubernamentales subnacionales. Dividido en cuatro capítulos regionales (América Latina, África y los Países Árabes, Europa y Asia-Pacífico), el estudio sigue en curso en la actualidad. En 2021, la OIT celebró una [Reunión Técnica Tripartita sobre el Futuro del Trabajo Decente y Sostenible en los Servicios de Transporte Urbano](#). La ISP y la Federación Internacional del Transporte (ITF) participaron con una delegación conjunta de organizaciones afiliadas, que incluía a las afiliadas de GLR (de Corea, Canadá y Alemania). El [informe](#)³⁰ y las [conclusiones](#) de la reunión contienen algunas referencias a los GLR. Asimismo, en 2021, la OIT organizó un [taller tripartito subregional sobre el trabajo decente para lxs trabajadorxs del sector de la salud en el sur de Asia](#), en el que participaron las afiliadas de GLR de la ISP del sur de Asia. [La nota de antecedentes](#)³¹ del taller hace referencia a los GLR.

Dentro del sistema de la ONU, sólo los gobiernos centrales están oficialmente reconocidos en la elaboración de políticas globales.³² En la OIT, los representantes de los Gobiernos suelen pertenecer a las administraciones centrales y a los Ministerios, aunque los gobiernos nacionales pueden optar por incluir representantes de los GLR en sus delegaciones.

²⁰ Ratnam, V., Tomoda, S., [Guía práctica para fortalecer el diálogo social en la reforma de los servicios públicos](#), OIT 2005

²¹ OIT, "[Strengthening social dialogue in the utilities sector](#)", Programa de Acción.

²² Véase: https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/facet/lang-en/index.htm?facetcriteria=TYP=Publication&facetdynlist=WCMS_162974.

²³ Sargeant, M., Sutschet, H., [Non-standard working in public services in Germany and the United Kingdom](#), Documento de trabajo nº 304, OIT 2015.

²⁴ Kanbayashi, Y., [The situation of non-regular public employees in Japan: focus on Gender](#), Documento de trabajo nº 305, OIT 2015

²⁵ Verma, A., Gomes, A., [Non-standard Employment in Government: An Overview from Canada and Brazil](#), Documento de trabajo nº 303, OIT 2015.

²⁶ Theron, J., [Non-standard work arrangements in the public sector: the case of South Africa](#), Documento de trabajo nº 302, ILO 2015.

²⁷ OIT, [Collective Bargaining in the Public Service in the European Union](#), Documento de trabajo nº 309, OIT 2015.

²⁸ Bordogna, L., [Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union](#), Documento de trabajo nº 318, OIT 2019.

²⁹ Canessa-Montejo, M., [El alcance de la negociación colectiva en la administración pública](#), Documento de trabajo nº 329, OIT 2019.

³⁰ OIT, [Reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano](#) (Ginebra, 30 de agosto-3 de septiembre de 2021), TMDWTS/2021

³¹ Thorat, S., [Challenges and Policies to Address the Persisting Problems of Sanitation Workers in South Asia](#), Background note to the workshop on decent work for sanitation workers in South Asia (11-13 de octubre de 2021).

³² Pavanelli, R., "[Municipal workers: the invisible, underpaid people who run our cities](#)", *The Guardian*, 31 de octubre de 2017.

6. El impacto de la pandemia de COVID en las condiciones de lxs trabajadorxs de los GLR

6.1 Acceso a SST, EPP y vacunas COVID

La pandemia de COVID ha puesto de manifiesto el valor de los servicios vitales que lxs trabajadorxs de los GLR prestan a diario. La continuidad de su labor ha hecho posible que las personas, los hospitales y las empresas se mantengan a salvo, se rompa la cadena de contagio y sigan funcionando durante los confinamientos. Sin embargo, la falta de acceso a los derechos sindicales y a unas relaciones laborales constructivas han dificultado el acceso de muchxs trabajadorxs de los GLR a las medidas básicas de salud y seguridad en el trabajo (SST), a los equipos de protección personal (EPP) y al acceso prioritario a las vacunas contra la COVID.

Durante la pandemia han surgido nuevos problemas en materia de SST y se han exacerbado los antiguos. Lxs trabajadorxs de tratamiento de residuos –que ya corren un gran riesgo de infección y enfermedad en tiempos normales– han tenido que recoger y eliminar residuos médicos contaminados, y que desinfectar los espacios públicos, a veces con medios escasos e inadecuados.³³ El cierre de restaurantes y otros establecimientos les ha dificultado enormemente el acceso a toallitas desinfectantes y a los baños que se encuentran a lo largo de sus rutas. Además, se modificaron sus horarios y rutas de recogida, y se limitaron algunos servicios para reducir su exposición al virus (por ejemplo, los residuos de jardín en Canadá). En el Reino Unido, UNISON informó de que algunas empresas privadas de recogida de residuos priorizaron el ahorro de costes sobre la SST, y se negaron a incorporar un segundo vehículo para que el personal de recogida de residuos siguiera al camión de la basura principal, lo que permitía un distanciamiento seguro entre los miembros del personal de recogida de residuos.

Lxs trabajadorxs de saneamiento están en contacto directo con un entorno de trabajo de alto riesgo, cuyas aguas residuales y la atmósfera del alcantarillado pueden ser portadoras del virus. Esto requiere una mayor frecuencia de sustitución de los EPP y acceso a materiales de seguridad adicionales, como guantes, botas, trajes de cuerpo entero con gafas o viseras y máscaras completas.³⁴ Lxs bomberxs, el personal de las ambulancias y el personal de emergencias suelen ser lxs primerxs en atender a lxs pacientes enfermxx en estado crítico y trasladarlxs a los hospitales. Aunque están acostumbradxs a gestionar emergencias, incendios y catástrofes, su propio equipo de EPP no está necesariamente [adaptado para protegerlxs de las pandemias](#).

Muchxs trabajadxs de los servicios de primera línea y sus sindicatos han tenido que luchar incluso para obtener la protección más básica en materia de salud y seguridad en el trabajo y un acceso prioritario a las vacunas, como lxs trabajadorxs municipales de la educación, los residuos y los servicios funerarios de São Paulo, que se declararon en “huelga de por vida”;³⁵ o el apoyo a la educación, los servicios sociales y la policía municipal en Italia.³⁶ Lxs empleadxs de servicios funerarios han sido en gran medida invisibles y olvidadxs por la sociedad y lxs responsables políticxs. En 2020, el alcalde de Madrid suspendió los servicios funerarios para las víctimas de COVID prestados por la empresa municipal debido a la falta de EPP para el personal y lanzó una petición urgente de apoyo al gobierno central.³⁷ Aunque siguió garantizando las cremaciones o inhumaciones de los cadáveres, la empresa municipal tuvo que recurrir a empresas privadas para los servicios de recogida y sellado. En otros países más afectados, como Italia, Francia y Brasil y Suiza, se movilizó al Ejército para apoyar los enterramientos.

³³ Jozwiak, G., "[Recogedores de residuos clínicos: desprotegidos, sin formación, mal pagados e infravalorados](#)", *Equal Times*, 5 de julio de 2021

³⁴ Cibrario, D., "[Lxs trabajadorxs de la sanidad desempeñan un papel clave para romper la cadena de contaminación](#)", ISP, 17 de abril de 2020

³⁵ Ribeiro, E., "[Lxs trabajadorxs de la educación de São Paulo declaran la victoria en su huelga por las vacunas](#)", PSI, 20 de junio; SIEMACO-SP, "[Sem vacina, sem coleta! Sindicatos paralisam Limpeza Urbana de São Paulo por 24 horas](#)", 9 de junio de 2021

³⁶ Cibrario, D., "[Now is the time to reclaim public services](#)", Spotlight on Sustainable Development Report 2021: Time to overcome contradictions and hypocrisy in the COVID-19 crisis, 17 de septiembre de 2021.

³⁷ De Diego, Sara, "[Almeida cierra la funeraria municipal para los fallecidos por COVID-19 ante la falta de material](#)", *El Español*, 23 de marzo de 2020

6.2 Digitalización

El COVID-19 ha acelerado la digitalización de los servicios de los GLR al tener que adaptar rápidamente la prestación de servicios al trabajo a distancia y a las interacciones con lxs usuarixs. Mientras que algunas administraciones más grandes ya habían puesto en marcha procesos de digitalización, muchos GLR medianos y pequeños con poco personal, pocos recursos y un acceso limitado a la conexión de banda ancha han tenido dificultades para seguir el ritmo, especialmente después de soportar años de recortes de austeridad y congelación de la contratación.³⁸ Los métodos de gestión, trabajo en equipo y supervisión de los GLR han cambiado y ha habido una curva de aprendizaje pronunciada tanto para lxs trabajadorxs como para lxs empleadorxs. Han surgido nuevos problemas en el lugar de trabajo de los GLR, sobre todo en relación con los riesgos psicosociales y de SST relacionados con las videoconferencias, la digitalización de los servicios públicos locales y los lugares de trabajo, la fatiga, los problemas de vista, el tiempo de trabajo, la hiperconectividad y la mala ergonomía del trabajo en casa, pero también la supervisión a distancia de lxs trabajadorxs, la presión digital y la privacidad de los datos del personal. Por el contrario, la digitalización de los GRL ha permitido, en algunos casos, una comunicación y coordinación más rápida entre los diferentes servicios. Por ejemplo, en Italia, los intercambios digitales de información y documentación entre los centros de salud locales (ASL) y el registro se han convertido rápidamente en un nuevo hábito para minimizar las interacciones humanas en la emisión de certificados de defunción y nacimiento. El despliegue del proceso de digitalización ha funcionado mejor cuando lxs trabajadorxs y sus sindicatos han participado de forma significativa desde el principio, como en Noruega.³⁹

6.3 Déficit de financiación de los GLR

Las medidas de austeridad posteriores al COVID-19 y los déficits de financiación de los GLR son las principales preocupaciones en cuanto a la dotación de personal y las condiciones de trabajo de los GLR. En Canadá, los GLR sólo pueden recaudar fondos a través del impuesto sobre la propiedad y reciben una parte muy limitada de los impuestos federales del gobierno federal para financiar los servicios públicos y las infraestructuras. Por ello, el impacto de la crisis de ingresos debida al COVID-19 en el servicio de los GLR canadienses ha sido muy duro: las tasas de despido en las bibliotecas públicas municipales, por ejemplo, se han acercado al 90 %. Las propuestas del Estado van encaminadas a recortes de austeridad de hasta el 25 % en los servicios públicos, incluso en la sanidad y la educación públicas.⁴⁰ Incluso en los casos en los que se han adoptado planes de recuperación, a menudo se pasa por alto el factor humano y de personal en las inversiones dirigidas a los servicios públicos. En Italia, la recuperación del COVID adoptada por el Gobierno de Draghi asignó 4600 millones de euros a inversiones en infraestructura para jardines de infancia y escuelas primarias –un servicio de los GLR en el que hay una grave falta de acceso equitativo para muchas familias y comunidades– pero no hay planes para invertir en la contratación de lxs 20.000 educadorxs que se necesitan para prestar adecuadamente esos servicios.⁴¹

6.4 Diálogo social y negociación colectiva

El diálogo social y la negociación colectiva han sido fundamentales para garantizar la resistencia, la continuidad y la adaptación de los servicios públicos locales durante la crisis del COVID. En su declaración conjunta en el contexto de la pandemia de COVID-19, "[Servicios públicos locales fuertes para un mundo seguro](#)", la ISP y CGLU reconocen "los grandes sacrificios realizados por el personal de los gobiernos locales y regionales en todo el mundo, al tiempo que se garantiza la prestación continua de los servicios públicos esenciales" y hacen un llamamiento a sus respectivos miembros para que:

³⁸ Cibrario, D., "[El confinamiento impulsa la digitalización en los servicios públicos italianos](#)", PSI, 18 de abril de 2020

³⁹ Monsen, N., "[Sindicato municipal noruego firma acuerdo tripartito sobre participación de lxs trabajadorxs/as y diálogo social en la digitalización de los servicios públicos](#)", ISP, 6 de febrero de 2018

⁴⁰ P. 7, GLRNNext2021, Brief #3, [Public Financing for Local Quality Public Services](#), septiembre de 2021.

⁴¹ FP-CGIL, "[STOP alle esternalizzazioni dei servizi educativi!](#)", Campaña, octubre de 2021

- "– Participen en un diálogo constructivo y en la negociación colectiva para encontrar soluciones compartidas que garanticen la continuación de los servicios esenciales, manteniendo al mismo tiempo los más altos niveles de seguridad para las personas trabajadoras y usuarixs de los servicios públicos, incluyendo todas las medidas posibles para proporcionar los EPI adecuados a todas las personas trabajadoras de los GLR de acuerdo con las necesidades específicas de sus profesiones.
- Se remitan a las Directrices revisadas de la OIT sobre el trabajo decente en los servicios públicos de emergencia y las apliquen para proteger adecuadamente a las personas trabajadoras que se encuentran en la primera línea de la respuesta al coronavirus. Cuando aún no se haya hecho, instar conjuntamente a los gobiernos centrales a que las adopten y las mantengan como política nacional.
 - Aseguren niveles adecuados de dotación de personal, capacitación y condiciones de trabajo decentes para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos.
 - Garanticen la cobertura de la atención de la salud y la seguridad social, los exámenes y el tratamiento médicos y abordar el agotamiento en el trabajo y los riesgos psicosociales de todas las personas trabajadoras de primera línea de los GLR, incluidas aquellas que son subcontratadas." ⁴²

7. Conclusiones

Dentro del sector público y en el ámbito de los servicios públicos, lxs trabajadorxs de los GLR y sus sindicatos se enfrentan, sin duda, a obstáculos específicos para acceder y hacer realidad sus derechos laborales y sindicales. La gran variedad de sistemas constitucionales de los GLR y de servicios públicos locales en todo el mundo –junto con la focalización en los gobiernos nacionales para la elaboración de políticas globales, recursos y poder– ha hecho que lxs trabajadorxs de los GLR hayan tenido poca atención y visibilidad. La pandemia y el renovado interés y valor que muchxs ciudadanxs y comunidades –así como algunos Gobiernos y organismos de las Naciones Unidas– están prestando ahora a los GLR representan una oportunidad que la ISP y sus afiliadas deberían aprovechar para conseguir el reconocimiento de los derechos, unas condiciones de trabajo decentes y el compromiso de financiar, dotar de personal, formar y proteger adecuadamente a lxs trabajadorxs de los servicios públicos locales.

⁴² ISP-UCLG, "[Servicios públicos locales fuertes para un mundo seguro](#)" Declaración conjunta de CGLU - ISP en el contexto de la pandemia de COVID-19, 23 de junio de 2021