With financial support from the European Union

ACTION PLAN

Effective Tackling of the Economic Crisis and the Role of workers and social partners in Public Sector

Elaborado por:
Ángel Lozano Hidalgo
Experto Coordinador del Proyecto

Introducción.-

Desde que el 11 de marzo de 2020, en que la *Organización Mundial de la Salud*, OMS, declaró la situación de ***pandemia*** provocada por la propagación y gravedad de la COVID-19, los Gobiernos iniciaron una "carrera" para enfrentarse a un desafío para la que, como hemos podido comprobar, ningún Estado en el mundo estaba preparado.

Durante estos dos años, la pandemia ha trascendido la propia "emergencia sanitaria" y está siendo la causa de graves consecuencias económicas y sociales que exponen las fragilidades de los Estados, de sus recursos y formas de gestión, y establecen desigualdades entre ellos para gestionar esta crisis; afectando, de manera muy directa a los trabajadores, en su conjunto, y, en algunos sectores públicos, de manera especial.

Asistimos, así, a una crisis sanitaria, aún sin solucionar, y a una crisis económica que es compartida por toda la Unión Europea (realmente, por todo el mundo), en la que muchos países se plantean un dilema entre priorizar la atención de la salud o la economía. De tal forma que asistimos a un efecto en cadena que va desde la caída de los mercados, pasando por el cierre de empresas, la pérdida de miles de empleos y que finaliza con el deterioro de las economías, de los particulares.

Así, podemos articular, como punto de partida, lo que entendemos que podría ser un enfoque de los principales problemas a los que se enfrentan los Estados y las políticas públicas para hacer frente a esta situación de emergencia sanitaria y de crisis económica y de gestión de las mismas. Y, en concreto, podemos referirnos a:

- La capacidad de los Estados para gestionar la pandemia: Cada Estado ha puesto de manifiesto sus capacidades reales a la hora de definir sus estrategias. Hemos asistido a diversas formas de abordar esta emergencia sanitaria, ante la ausencia de un liderazgo por parte de la Unión Europea que,

en ocasiones, ha ido "por detrás" en la implementación de soluciones para gobernar este proceso.

En algunos casos, los gobiernos nacionales han tenido que alcanzar consensos y establecer sistemas de cogobernanza, con sus ámbitos regionales.

Y, en todos los casos, el escenario de pandemia ha puesto de manifiesto los desafíos reales de los servicios públicos que presta cada país a sus ciudadanos. Así, la aplicación de nuevas tecnologías como la digitalización o el trabajo a distancia, se han mostrado como dos alternativas para dar ese servicio a la ciudadanía; aunque la propia coyuntura de la pandemia ha impedido que los trabajadores reciban la formación necesaria en estas nuevas formas de trabajo y han tenido que adaptar sus competencias y responder a estos nuevos requerimientos profesionales, "sobre la marcha".

- La gestión de los recursos: Uno de los mayores problemas en la gestión de la pandemia ha sido la movilización de grandes cantidades de recursos para hacer frente a las demandas coyunturales que se iban produciendo. Demandas sanitarias, económicas o de otra índole, que han supuesto un aumento del gasto público y, en muchos casos, un aumento de la deuda; provocando una *crisis económica* contra la que también es necesario luchar.

  Todos los Estados han establecido "paquetes fiscales de emergencia" para inyectar dinero en las economías que estimulen y rescaten la actividad privada y permitan sostener el empleo; mitigando los efectos de la crisis económica que se está produciendo; con medidas como: La asunción del pago de un porcentaje de los sueldos; la aplicación de rentas básicas transitorias; la disminución o quitas de determinados impuestos; créditos "blandos" para reactivar la economía; o, programas de ayuda social y subsidios que garantices las condiciones de vida básicas de los trabajadores de los sectores más afectados.

  Para implementar estas medidas, los gobiernos han necesitado, y necesitan, de los trabajadores de sus servicios públicos y aquí nos encontramos con otro problema: la articulación interna, la burocracia, en algunos casos; y la capacitación de esos trabajadores para responder a nuevos desafíos en una situación de emergencia.

En el sector público, hemos asistido, durante las fases de confinamiento más estricto, al cierre de las oficinas administrativas, de los juzgados, de las escuelas; y hemos comprobado las debilidades de sistemas, en muchos casos obsoletos y con unas organizaciones muy mejorables.

Para aplicar estas "nuevas políticas públicas", los servicios públicos necesitan desarrollar nuevas fórmulas de gestión (probablemente más flexibles y multifuncionales) que permitan compensar la escasez de recursos de personal y la falta de modernización y profesionalización de la Administración Pública. Probablemente, sea necesario reconvertir las actuales estructuras administrativas para dotarlas de estas nuevas formas de gestión.

A esta necesidad de desarrollo de nuevas formas de gestión pública, se une otra necesidad que no es fácil abordar en esta situación de emergencia: la formación de los trabajadores en estas nuevas tecnologías para que adquieran las competencias necesarias.

- La relación/comunicación entre los servicios públicos y la ciudadanía: Toda esta situación, también crea un cambio en la forma de relación entre la ciudadanía y los servicios públicos y sus trabajadores. Asistimos, así, a un nuevo desafío, esta vez relacionado con la comunicación.

  Hemos sustituido la mayoría de las actividades presenciales, por otras virtuales, telemáticas, con diferentes grados de éxito en función del desarrollo de determinadas herramientas en cada Estado (incluso en cada Región, dentro de un mismos Estado).

  Esta actividad ha dejado al descubierto la brecha digital existente en la sociedad y las dificultades de los ciudadanos para acceder a estos servicios públicos por medios telemáticos, con trámites complejos y falta de simplificación de los mismos.

  Además, para los trabajadores de los servicios públicos ha supuesto un cambio de modelo organizativo (adecuando sistemas de control de las actividades de los teletrabajadores) que no siempre ha sido bien entendido, ni bien gestionado, mostrado sus debilidades en materia digital y de cultura organizacional.

  Por su parte, los trabajadores de los servicios públicos han adoptado, de forma mayoritaria y en aquellas profesiones y actividades que lo permiten, el trabajo remoto (el teletrabajo) como modalidad laboral para evitar que la administración pública se detuviese. Un teletrabajo que plantea interrogantes y desafíos en cuanto a su aplicación y marco regulatorio: carga horaria; aislamiento sociolaboral; confluencia de espacio y horas laborales y familiares; asunción de gastos generados por ese teletrabajo; disponibilidad de instrumentos propios para realizar el teletrabajo, etc.; y que supone un reto organizativo para los servicios públicos.

- Efectos laborales y psicosociales en los trabajadores del Sector Público: Sin duda, tanto la situación de crisis sanitaria, como la de crisis económica, está

provocando cansancio de los profesionales y aumento de la carga afectivo emocional (desazón, agotamiento físico y mental, sensación de tristeza, etc.), en especial para aquellos colectivos que denominamos “esenciales”: salud, asistencia social, emergencias, seguridad y protección civil, etc; motivado tanto por el propio esfuerzo físico y mental de los profesionales de los servicios públicos, como por el mantenimiento de una situación que se mantiene constante y que provoca un alto número de demandas de atención por parte de los usuarios. Una atención a las personas usuarias que es complicada y poco satisfactoria.

En cuanto a la realidad de la crisis económica, los últimos informes elaborados tanto por el Fondo Monetario Internacional, FMI, como por la OCDE, proyectan caídas del PBI mundial de 4,4% para el año 2020, y recuperaciones estimadas, para el 2021, de 5,2%; con importantes diferencias entre unos y otros Estados que, en definitiva, traerán consigo grandes pérdidas para regiones y países con economías débiles y que delimitan escenarios poco alentadores, ya que ni la actual crisis sanitaria, recrudecida con la aparición de la nueva variante OMICRÓN, la crisis social y la crisis económica, podrán ser superadas en el corto plazo.

Ante esta situación, nuestro Proyecto promueve la información, consulta y participación de los interlocutores sociales, particularmente en el sector de los servicios públicos, con el objetivo de apoyar el diseño y la implementación de nuevas estrategias integradas que permitan reforzar esos mecanismos de participación para la interacción de los sindicatos, empleadores y organismos públicos, en la detección de temas relacionados con abordar, de manera eficaz, la crisis económica y el papel de los trabajadores e interlocutores sociales en esa lucha.

Todo ello, mediante el intercambio de experiencias y conocimientos entre empleadores, trabajadores del servicio público y autoridades públicas y sindicatos en diferentes países de la UE que involucran a socios de España, Italia, Polonia, Bulgaria, Serbia y Lituania.

En este sentido, la primera fase de investigación, llevada a cabo ya en nuestro Proyecto, ha analizado iniciativas para mejorar los derechos de los trabajadores en todos los países socios considerando una serie de iniciativas y buenas prácticas que van a ser objeto de este ***Plan de Acción***.

Igualmente, se han considerado, en este análisis, las medidas, promovidas por la Unión Europea para facilitar la recuperación ante estas crisis sanitaria y económica, que se centran, fundamentalmente, en dos aspectos: El mantenimiento del Empleo y/o la creación de nuevo empleo ante los nuevos desafíos del mercado de trabajo; y en la potenciación de la formación que permita mejorar las capacidades y el reciclaje profesional y favorecer el aprendizaje permanente, orientado al empleo.

PLAN DE ACCIÓN

Partiendo del análisis de la actual participación de los trabajadores del sector de los servicios públicos en la toma de decisiones, obtenido en la fase de investigación, y de su grado de satisfacción y motivación en el desempeño de esa participación y en su propia actividad profesional, hemos extraído las siguientes conclusiones, a partir de las cuales, configuramos este ***Plan de Acción***:

1) Existe un alto grado de desconocimiento sobre la existencia de directivas europeas (y de normativa nacional específica en el sector público) en materia de participación de los trabajadores en la toma de decisiones de sus empresas; y, aun existiendo, no se garantiza la participación de los trabajadores el sector público.

2) Los instrumentos de participación de los Trabajadores, aunque se encuentran transpuestos correctamente en las legislaciones nacionales, se consideran inadecuados y poco efectivos cuando se aplican.

3) Existen disfunciones en materia de interlocución y voluntad de los gestores del sector público; con particularidades existentes en este sector (de limitaciones presupuestarias, la limitación de la autonomía de los sindicatos, la existencia de procedimientos complejos de negociación, o la ausencia de un régimen sancionador que obligue a los empleadores a cumplir con las normas) que impiden que exista una negociación colectiva (o diálogo social) más eficaz.

4) La imagen de los sindicatos es, en líneas generales, deficiente; lo que influye en el papel que éstos desempeñan en materia de participación; y su influencia en la toma de decisiones también es baja, al igual que los porcentajes de afiliación.

5) La participación de los trabajadores en aspectos como su Seguridad y Salud y Prevención de Riesgos en el trabajo, o en materia de formación profesional para el empleo (adaptación y reciclaje profesional), tampoco es la adecuada, lo que dificulta el acceso a la implantación de nuevos modelos de trabajo como el digital.

6) La implantación de procesos de digitalización en los lugares de trabajo, no se realiza con la participación de los trabajadores y/o sindicatos.

Los derechos de participación de los trabajadores del Sector de los Servicios Públicos en la normativa europea.

Existen, fundamentalmente, tres directivas, referidas a la *información y la consulta en el ámbito nacional* en las que se establecen ese derecho del trabajador a ser informado y consultado, por su empleador, sobre una serie de cuestiones relacionadas con el rendimiento económico y los futuros planes de desarrollo de las empresas que puedan afectar, fundamentalmente, al empleo, entre otras materias: La *Directiva 98/59/CE,* referente a los despidos colectivos; La *Directiva 2001/23/CE*, relativa al deber de informar a los trabajadores en situaciones de traspasos empresariales y al mantenimiento de los derechos en esos supuestos; y la *Directiva 2002/14/CE*, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea, fijando las normas mínimas de procedimiento en materia de protección de estos derechos.

Estas tres directivas fueron evaluadas por el *Fitness Check de* 2013, que estableció que todas son "*pertinentes, eficaces y coherentes y se refuerzan mutuamente*"; si bien, reconociendo la existencia de una serie de deficiencias, tanto en sus ámbitos de aplicación, como en su puesta en práctica por los diferentes Estados; y, en concreto, se destacan dos aspectos, con especial incidencia en el sector de los servicios públicos:

- **La falta de aplicación a las Administraciones Públicas (al sector público)**, a las PYMES y a las tripulaciones de buques marítimos;

- Y, la necesidad de promover una cultura de información y consulta en los Estados con tradiciones menos desarrolladas, para potenciar la eficacia de estas directivas, valorando factores como: el país y su sistema de relaciones laborales; el tamaño del centro de trabajo; la cultura del diálogo social; y la actitud de los interlocutores sociales o el apoyo de los trabajadores y el Sector de actuación.

No obstante esto, es necesario recordar que, a pesar de esta inicial falta de aplicación al Sector Público, contamos con la existencia del *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, que establece, sobre la participación de los trabajadores, en su Principio 8º:

> *el derecho de todos los trabajadores de cualquier sector a ser informados o consultados sobre asuntos de interés para ellos, en particular sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos, con el objetivo de mejorar la protección de los trabajadores en esas situaciones.*

De igual manera, podemos referirnos a la consagración de estos derechos de participación de los trabajadores en materia de Seguridad y Salud en el lugar de trabajo, con la aplicación de la *Directiva Marco de la Unión Europea 89/391/CEE*, *relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo*; o el más reciente *Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2017-2021*, referido a *la seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación*.

Buenas prácticas para mejorar el modelo de participación de los trabajadores del Sector de los Servicios Públicos en la toma de decisiones en sus lugares de trabajo, en su lucha contra la crisis económica y ante los nuevos desafíos profesionales.

En estas prácticas de mejora, pretendemos incidir en la mitigación de las deficiencias detectadas y, para ello, establecemos actuaciones muy concretas que podemos llevar a cabo tanto desde la iniciativa sindical, como desde la iniciativa de los propios trabajadores, o promovidas, directamente, por los empleadores.

Las mejoras se establecen considerando tanto la actual normativa sobre los derechos de los trabajadores a participar en la toma de decisiones en us lugares de trabajo, como las conclusiones de la fase de investigación (señaladas en el punto anterior) y enmarcadas en dos bloques de actuación:

- La participación en aspectos generales y profesionales, donde incluimos algún aspecto relacionado con la defensa de la salud y la participación en esta materia.

- Y la mejora del papel de los Sindicatos y/o de los representantes de los trabajadores en la participación de los trabajadores.

1).- Mejora en la Participación de los trabajadores.

Para reforzar el papel de los interlocutores sociales y de los trabajadores en la lucha eficaz contra la crisis económica, a través de la mejora de su participación en los lugares de trabajo, implementaremos los siguientes aspectos:

- Promover una cultura real y efectiva sobre la participación y el diálogo social entre trabajadores, sindicatos y gestores públicos, impulsando acciones de sensibilización que permitan orientar la negociación sobre cualquier aspecto profesional y laboral de los trabajadores del sector público en el lugar de trabajo.

- Fortalecer los procedimientos de información y consulta, revisando las deficiencias existentes en su aplicación en los diferentes Estados de la Unión.

- Reforzar la figura de los representantes de los trabajadores y/o de los sindicatos en los ámbitos del Sector de los Servicios Públicos, para potenciar su participación en los procesos de toma de decisiones estratégicas en sus lugares de trabajo, en la lucha contra la crisis económica y los efectos que esta pueda producir.

- Fortalecer la capacidad de los sindicatos y de los representantes de los trabajadores en los sistemas de participación, garantizando que reciben las informaciones necesarias y completas que les permitan alcanzar acuerdos durante el procedimiento de Consultas, antes de llevarse a término cualquier decisión por parte de los empleadores.

- Extender los derechos fundamentales de información, consulta y participación establecidos en la *Directiva 2002/14/CE* y en la *Directiva Marco 89/391, sobre Salud Laboral*, a los trabajadores del Sector de los Servicios Públicos, garantizando su aplicación en todos los ámbitos de Europa: tanto en los Estados miembros, como en los países candidatos.

- Establecer sanciones efectivas para los empleadores del Sector de los Servicios Públicos, en casos de violación grave del derecho a la información y a la consulta de los trabajadores y de sus representantes.

- Impulsar acciones de sensibilización**,** dirigidas tanto a los responsables del Sector de los Servicios Públicos, como a los representantes de los trabajadores, que permitan orientar la negociación en la prevención de riesgos psicosociales en el lugar de trabajo y mejorar, con ella, las condiciones de salud de los profesionales del sector público; en especial de colectivos como sanitarios, asistenciales, emergencias, docentes, etc..

- Evaluar la existencia de nuevos riesgos en el Sector de los Servicios Públicos provocados por la implantación de nuevas tecnologías, nuevos sistemas de organización y de prestación del trabajo, y por la crisis sanitaria de la pandemia y establecer las medidas de prevención adecuadas; informando y formando a los trabajadores y extendiendo su prevención mediante la negociación colectiva.

- Considerando que las mujeres están infrarrepresentadas en la toma de decisiones en materias de salud y seguridad, fomentar la mayor participación de éstas en los procesos de toma de decisiones relativos al desarrollo de mejores prácticas en el ámbito de la salud en sus lugares de trabajo, teniendo en cuenta la dimensión de igualdad de género y la especial protección de riesgos específicos, incluidos el acoso sexual y laboral en el lugar de trabajo.

- Establecer actuaciones transnacionales, que desarrollen un programa de apoyo a los trabajadores aquejados de riesgos psicosociales (incluidos el estrés, la depresión, el agotamiento profesional o el Burnout) con orientaciones y recomendaciones eficaces para luchar contra estos riesgos

2).- <u>Mejora del Papel de los Sindicatos, y representantes, en la participación de los trabajadores en los lugares de trabajo</u>.

A pesar de que todas las actuaciones sobre la gestión laboral y profesional requieren de la participación de los trabajadores, hemos constatado que no siempre se "consulta" a los sindicatos sobre aspectos de interés social o laboral; que cuando se les consulta, pocas veces se atienden sus peticiones; y que los sindicatos no siempre se encuentran concienciados de la importancia de su implicación en esos instrumentos que permiten la participación de los trabajadores en la toma de decisiones en sus lugares de trabajo y que es necesario preparar a los sindicatos para fortalecer su papel. Por ello, nuestras buenas prácticas para mejorar esas funciones se concretan en:

- Sensibilizar a los dirigentes sindicales sobre la importancia de trasladar a los trabajadores una completa y correcta información de lo aportado por el empleador en el procedimiento de Información y de Consultas.

- Proporcionar a los dirigentes sindicales una capacitación suficiente en aquellas cuestiones necesarias para desempeñar un papel activo en el diseño y la aplicación de las estrategias de desarrollo del Sector de los Servicios Públicos y potenciar la firma de Convenios Colectivos en este ámbito.

- Defender la calidad del empleo y las condiciones laborales de los trabajadores del Sector de los Servicios Públicos, ante la existencia de nuevos riesgos sanitarios y psicosociales por efectos, tanto de la crisis sanitaria, como de la crisis económica provocadas por la pandemia.

- Fomentar el reconocimiento del sindicato y de los representantes de los trabajadores, como los legítimos interlocutores ante el empleador, eliminando situaciones de despersonalización en el proceso de toma de decisiones y evitando que se les considere un elemento subordinado a los procesos económico-sociales.

- Elaborar actuaciones públicas mediáticas que permitan mejorar la imagen de los sindicatos ante la sociedad, en general, y los trabajadores, en particular; y potenciar la explicación de los logros sindicales alcanzados en diversas actividades realizadas en defensa de los trabajadores.