



## Consejo de Administración

309.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/STM/1/1

Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas  
y Cuestiones Afines

**STM**

**PARA INFORMACIÓN**

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### Dimensión sectorial de la labor de la OIT

#### Actualización de los aspectos sectoriales relativos a la crisis económica mundial: administración pública

#### Presentación resumida

**Cuestiones abordadas**

En el presente documento se ofrece un panorama general y un análisis de la evolución reciente del empleo y el trabajo en el sector de la administración pública.

**Repercusiones en materia de políticas**

Ninguna.

**Repercusiones financieras**

Ninguna.

**Acción requerida**

Se invita a la Comisión a que tome nota de la información proporcionada en el presente documento.

**Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT**

Pacto Mundial para el Empleo, 2009.

*Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 2006.*

## Resumen ejecutivo

En el presente documento se ofrece un panorama general y un análisis de la evolución reciente del empleo y el trabajo en el sector de la administración pública. En el empleo del sector influyen muchos factores sociales, políticos y económicos, de modo que no todas las fluctuaciones observadas en el empleo, los salarios y las condiciones de trabajo se deben a la contracción de la actividad económica. Sin embargo, durante el año 2010, la crisis ha afectado cada vez más las condiciones de trabajo y el empleo del sector público, de manera diferente en cada país, en función de sus vínculos con la economía mundial.

La desaceleración de la actividad productiva a causa de la crisis económica ha reducido los ingresos del Estado, lo que ha repercutido en la administración pública. Las pérdidas en la recaudación de impuestos sobre las ventas, los ingresos, las ganancias de las empresas, las ganancias de capital y los bienes raíces, junto con el aumento de los gastos relativos a los planes de estímulo y protección social, han reducido las posibilidades de acción de los gobiernos en materia fiscal y política.

Los datos disponibles indican que la mayor reducción del empleo en el sector de la administración pública se ha producido en los Estados Unidos y Europa. En Europa, el impacto se sintió con mayor fuerza en ocho países donde se redujo el empleo del sector en 172.000 personas en el período de doce meses que termina en junio de 2010. En los Estados Unidos, el empleo total en la administración pública cayó por debajo de los niveles anteriores a la recesión por primera vez en julio de 2010, y los gobiernos locales redujeron el empleo del sector en 143.000 personas en el tercer trimestre de 2010. Según los datos disponibles para Asia y el Pacífico y para América Latina, el empleo en la administración pública registra una tendencia al alza. Sin embargo, algunos países de estas regiones han reducido o prevén reducir ese tipo de empleo, en parte porque la crisis ha frenado importantes sectores económicos privados. Mientras que en Europa la reducción del empleo ha afectado más a las mujeres que a los hombres, ocurrió lo contrario en Asia y el Pacífico.

En Europa, ya desde antes de la crisis económica los salarios del sector de la administración pública han venido aumentando a un ritmo más lento que los del sector privado, incluso cuando han sido negociados en el marco de convenios colectivos. Sin embargo, en algunos países, dentro y fuera de Europa, ciertas categorías de trabajadores han recibido aumentos salariales. En Europa, la relación entre salarios públicos y privados está estrechamente vinculada a la proporción de empleo público de estas economías. Desde 2008, se ha venido reduciendo el salario de los trabajadores del sector de la administración pública de algunos países europeos, principalmente como parte de los planes de consolidación fiscal coordinados con las instituciones internacionales o en ocasión de la preparación de subastas de bonos. Muchos de estos planes también incluyen la modificación de la edad de jubilación y los derechos de pensión.

Aunque en algunos países, el diálogo social ha sido un elemento esencial de la elaboración de estas medidas, en otros su ausencia ha causado un malestar social generalizado. El Director General de la OIT ha señalado los efectos perjudiciales de la adopción prematura de estrategias para retirar las medidas de estímulo y de la reducción del empleo en el sector público. En vista de que en un futuro próximo la recesión puede golpear a países que aún no han sido afectados, el presente documento concluye indicando que los gobiernos, al formular medidas para contrarrestar la recesión, tal vez estimen oportuno entablar un diálogo social en la administración pública para asegurarse de que las medidas reciban un amplio apoyo y reducir el riesgo de malestar social.

## Introducción

1. La crisis económica mundial ha afectado la administración pública limitando drásticamente las opciones en materia de política que los gobiernos tienen a su disposición. En la mayoría de los países, la disminución de la actividad económica ha reducido los ingresos públicos, lo que ha inducido a los gobiernos a modificar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos y a retirar los planes de estímulo. En algunos casos, estas medidas han provocado malestar social, principalmente a causa de la falta de diálogo social en la elaboración de los programas de reestructuración. Al mismo tiempo, la continua contracción de la actividad económica ha incrementado la demanda de servicios, lo que ha impuesto aún más presión a la administración pública. Como resultado de las nuevas políticas destinadas a abordar los déficits presupuestarios y de la aplicación de las propuestas de reforma anteriores, el empleo del sector de la administración pública ha pasado a ser menos estable y los planes de empleo vitalicio son ahora menos frecuentes.
2. Las repercusiones en el empleo y en las condiciones de trabajo difieren según las regiones. Los gobiernos nacionales de Europa y los gobiernos locales de los Estados Unidos han resultado más afectados en el período 2009-2010 que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, africanos y asiáticos. Sin embargo, dado que gran parte de la respuesta política ha tenido por objeto impedir la quiebra de las empresas, se han invertido proporcionalmente más recursos públicos en rescates así como en incentivos monetarios y fiscales destinados a las empresas que en el mantenimiento de los servicios públicos o en el aumento del empleo.

## Reducción de los recursos de los gobiernos

3. Las medidas de rescate y de estímulo adoptadas en el plano nacional para contrarrestar la recesión económica han provocado el aumento de la deuda pública y los déficits <sup>1</sup>.
4. Además, en la mayoría de los países, la recesión ha reducido en general los ingresos fiscales en todos los niveles de gobierno. La disminución del gasto de los consumidores, el aumento del desempleo, las quiebras, la disminución de las ganancias y las ejecuciones de hipotecas han causado la pérdida de aportaciones provenientes de los impuestos sobre las ventas, los ingresos, las ganancias de las empresas, las ganancias de capital y los bienes raíces. En los países que cuentan con un sistema de seguridad social desarrollado, la recesión también provocó el aumento de los pagos del seguro de desempleo y demás prestaciones y servicios. Tanto la reducción de los ingresos tributarios como el aumento de los gastos en concepto de prestaciones contribuyeron a ampliar los déficits públicos.
5. Los países desarrollados han invertido una parte de sus recursos fiscales en el rescate de su sector financiero, lo que ha reducido su capacidad para reembolsar las deudas. Los inversionistas, las agencias de crédito y las instituciones financieras internacionales han alentado la reducción del gasto público a fin de aumentar la capacidad de reembolso. El cuadro 1 indica los países donde se han adoptado medidas concretas para respaldar los esfuerzos de consolidación fiscal.

<sup>1</sup> Para obtener información detallada sobre la forma en que los gobiernos han respondido a la crisis financiera, véase: ILO: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (disponible un resumen en español con el título: *OIT: Informe sobre el Trabajo en el Mundo: ¿De una crisis a la siguiente?*), Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2010,

**Cuadro 1. Panorama general de los programas de consolidación fiscal en los países del G-20 y la Unión Europea**

	Incremento efectivo de los impuestos	Recortes efectivos de seguridad social	Recortes del gasto del sector público	Otros recortes de gastos
Alemania	X	X		X
Australia	X			
Canadá			X	X
Dinamarca	X	X	X	X
Eslovenia				X
España	X	X	X	X
Estonia	X	X		X
Francia	X	X		
Grecia	X	X	X	X
Hungría	X		X	
India	X	X		
Indonesia	X			
Irlanda	X	X	X	
Italia		X	X	
Letonia	X	X	X	
Lituania	X	X	X	X
Países Bajos		X	X	X
Portugal	X		X	X
Reino Unido		X	X	X
Rumania		X	X	

Nota: El cuadro indica las medidas de consolidación previstas o aplicadas en cuatro áreas principales hasta 2015. Las medidas fiscales incluyen aumentos de los impuestos sobre el consumo, los impuestos sobre la renta y el capital y los impuestos sobre los servicios financieros. Los recortes de la seguridad social abarcan las medidas relacionadas con las pensiones públicas, la atención de la salud, la educación y los sistemas de prestaciones de desempleo. Los recortes del gasto en el sector público incluyen recortes salariales y reducciones del empleo en el sector público. Los demás recortes de gastos comprenden recortes del gasto en infraestructuras, del gasto militar y de la ayuda exterior.

Fuente: OIT: *World of Work Report 2010*, op. cit., pág. 64.

6. Por otra parte, los países en desarrollo han registrado una fuerte reducción de los ingresos tributarios y no tributarios provenientes de sus principales fuentes de capital extranjero: el turismo en el Caribe, la minería en el África Subsahariana, y el sector textil en Asia. Esa disminución de los ingresos se abordó en debates anteriores sobre la importancia de las obligaciones gubernamentales en materia de nómina de sueldos y pensiones, especialmente cuando el envejecimiento de la población representa una gran exigencia para los recursos. Dado que en muchos países ya se han expresado estas preocupaciones, no cabe atribuir todas las medidas al impacto de la crisis. En un estudio de 2009 realizado por la OIT se señaló que el principal mecanismo de transmisión de la crisis a los países en desarrollo era la reducción de los vínculos con la economía mundial, a saber, la reducción de los flujos del comercio y de capital privado, la migración y las remesas, el deterioro de los términos

de intercambio y de las transferencias de ayuda<sup>2</sup>. Los ingresos públicos han resultado afectados de manera proporcional a su grado de dependencia de tales vínculos.

## Impacto de la recesión sobre el empleo en la administración pública

7. El Pacto Mundial para el Empleo asigna una atención prioritaria a la promoción y creación de empleo mediante, entre otros criterios, la prestación de servicios públicos de calidad. Según el informe de la OIT *World of Work Report 2010* el empleo público desempeña un papel importante al impedir una mayor disminución del empleo al comienzo de la crisis, si bien su impacto positivo en la creación de empleo parece tener un efecto más limitado que otros tipos de gastos públicos<sup>3</sup>. Por otro lado, otras investigaciones han demostrado que los servicios sociales crean más empleo directo que el gasto en infraestructura<sup>4</sup>.
8. Los datos disponibles no indican que el empleo en la administración pública haya resultado afectado durante el período 2009-2010 fuera de Europa y los Estados Unidos. En los países en que ese sector de empleo ha resultado afectado, la tendencia observada parece seguir estrategias adoptadas en anteriores crisis financieras y sus períodos de transición, consistentes en reducir los costos de la administración pública mediante la reducción de la nómina de personal.
9. En Europa, el empleo en el sector de la administración pública aumentó de 19.535.000 personas en marzo de 2008 a 20.817.000 personas en marzo de 2009 (un 6,5 por ciento), y a 20.989.000 personas en marzo de 2010 (un 0,8 por ciento). También aumentó de 19.743.000 personas en junio de 2008 a 21.106.000 personas en junio de 2009 (un 6,9 por ciento) y a 21.160.000 en junio de 2010 (un 0,3 por ciento). Por otra parte, las repercusiones de la crisis se hicieron más perceptibles en el tercer trimestre de 2009: el empleo en el sector de la administración pública en la región disminuyó de 21.122.000 personas en septiembre de 2009 a 21.111.000 en diciembre de 2009 (una disminución de 0,052 por ciento) y, a continuación, a 20.989.000 en marzo de 2010 (una 0,057 por ciento), nivel aún superior al registrado en marzo de 2009.
10. El análisis por países ofrece un panorama diferente. En 15 de los 34 países europeos para los que se dispone de datos, el empleo en el sector de la administración pública se redujo durante el año transcurrido entre marzo de 2009 y marzo de 2010, y en 16 de ellos disminuyó en el año transcurrido entre junio de 2009 y junio de 2010. En Bulgaria, Dinamarca, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Reino Unido y Rumania, se redujo en un total de 172.000 personas entre marzo de 2009 y marzo de 2010 y en un total de 145.600 personas entre junio de 2009 y junio de 2010. Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Eslovenia, Francia, Grecia y Luxemburgo también registraron una disminución menor del empleo en el sector de la administración pública entre junio 2009 y junio de 2010.

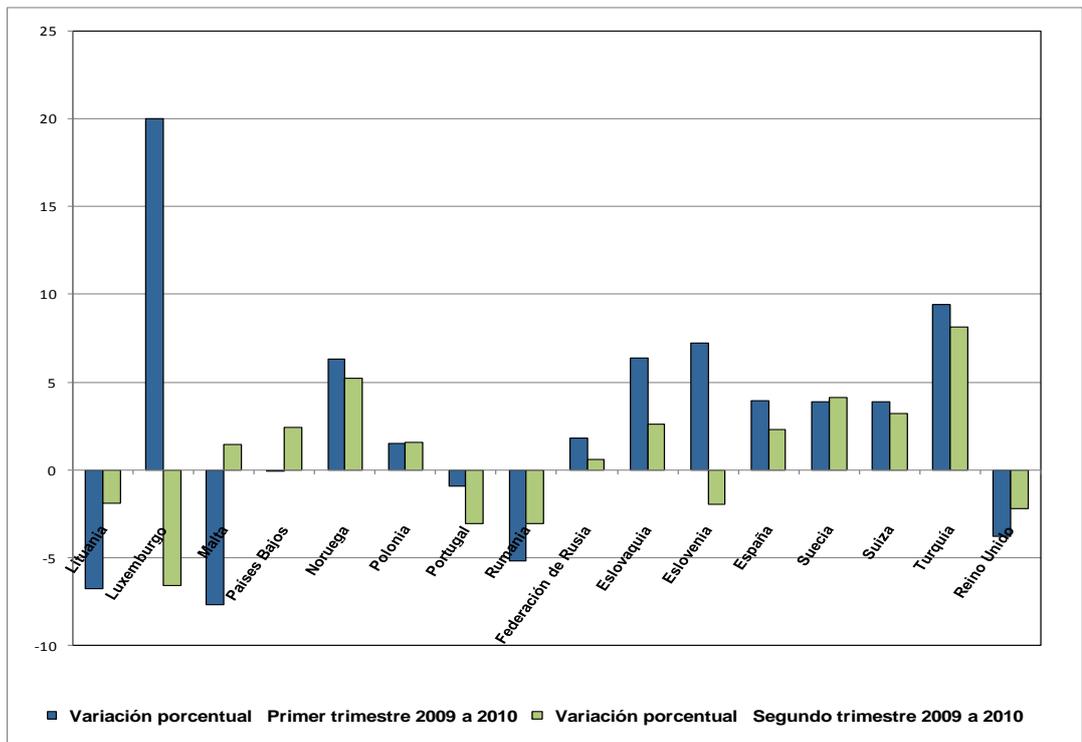
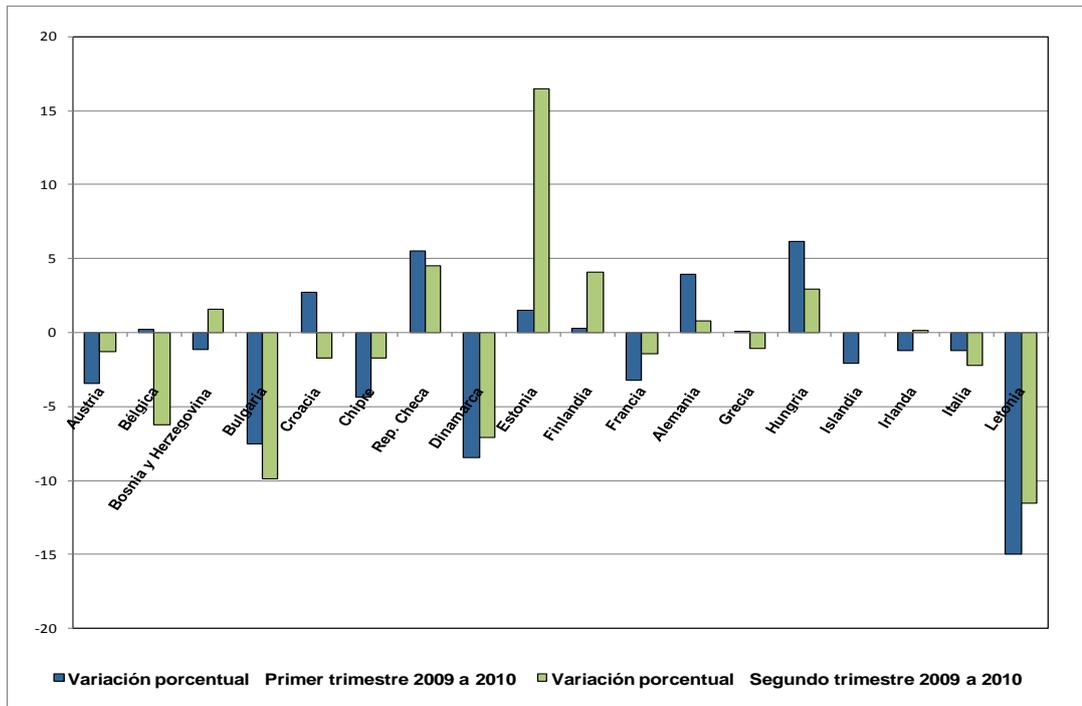
<sup>2</sup> I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper núm. 36, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, 2009).

<sup>3</sup> OIT: *World of Work Report 2010*, *op. cit.*, pág. 69.

<sup>4</sup> R. Antonopoulos *et al.*: *Why President Obama should care about «care»: An effective and equitable investment strategy for job creation*, Public Policy Brief núm. 108, Levy Economics Institute of Bard College (Annandale-on-Hudson, N.Y., 2010), pág. 5; M. E. Warner y Z. Liu, «The importance of child care in economic development: A comparative analysis of regional economic linkage», in *Economic Development Quarterly* (2006, vol. 20, núm. 1, febrero), págs. 101-102.

11. La consolidación fiscal redujo los niveles de empleo del sector de la administración pública en los países donde se percibió antes la crisis financiera y que habían obtenido la asistencia de las instituciones financieras internacionales, así como también en otros países que no habían obtenido esa clase de asistencia (véase el gráfico 1). Cabe observar que Austria redujo el empleo en la administración pública a partir del decenio de 1990 y que Francia lo hizo a partir del período de 2007-2008.

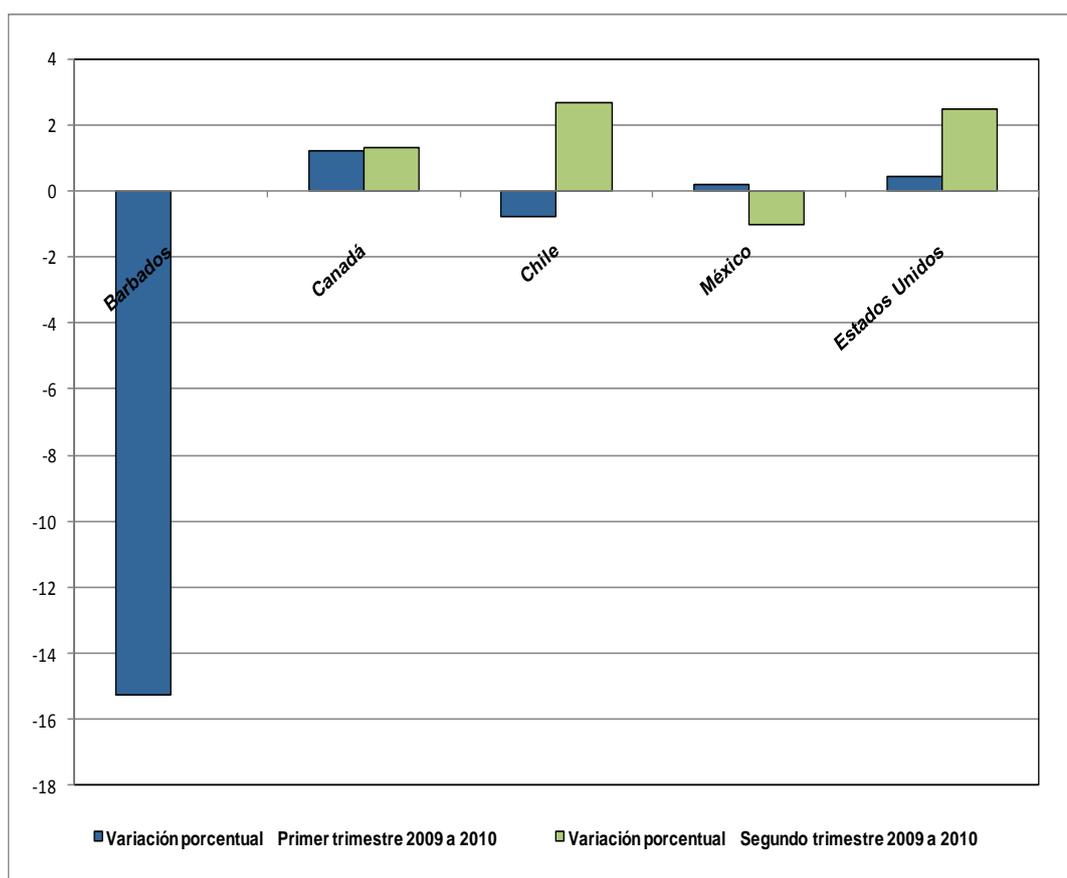
Gráfico 1. Administración pública: variación porcentual del empleo en una muestra de economías de Europa, 2009-2010, primer trimestre (enero-marzo) y segundo trimestre (abril-junio)



Fuente: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

12. Los pocos datos disponibles sobre la región de las Américas tienden a seguir las tendencias de los vínculos con la economía mundial que caracterizan a cada región o subregión, tal como se indicó al principio del presente documento (véase el gráfico 2). En Chile, el único país sudamericano del que se dispone de datos en la OIT, el empleo en la administración pública se redujo en 13.680 personas durante el período que abarca de marzo de 2009 a marzo de 2010, y aumentó en el segundo trimestre de 2010 en 49.880 personas en comparación con el año anterior. Entretanto, Barbados que ha resultado muy afectado por la disminución de la actividad turística, procedió a reducir el empleo en la administración pública en 4.200 personas (un 15,3 por ciento). Otro país afectado por esta tendencia es Cuba, cuyo Gobierno se propone reducir la nómina de personal de la administración pública en 500.000 personas para marzo de 2011, y en 1 millón de trabajadores en el futuro. En los Estados Unidos se produjo un aumento de los puestos de trabajo en el sector de la administración pública en período de doce meses anterior a junio de 2010, pero, en julio de 2010, se produjo por primera vez una disminución a niveles inferiores a los registrados antes de la recesión. Los gobiernos locales de los Estados Unidos redujeron los puestos de trabajo en un total de 143.000 en el primer trimestre de 2010<sup>5</sup>, principalmente porque el funcionamiento de esos gobiernos depende de muchos de los impuestos que se han reducido debido a la contracción de la actividad económica.

**Gráfico 2. Administración pública: variación porcentual del empleo en la región de las Américas en una muestra de economías, 2009-2010, primer trimestre (enero-marzo) y segundo trimestre (abril-junio)**

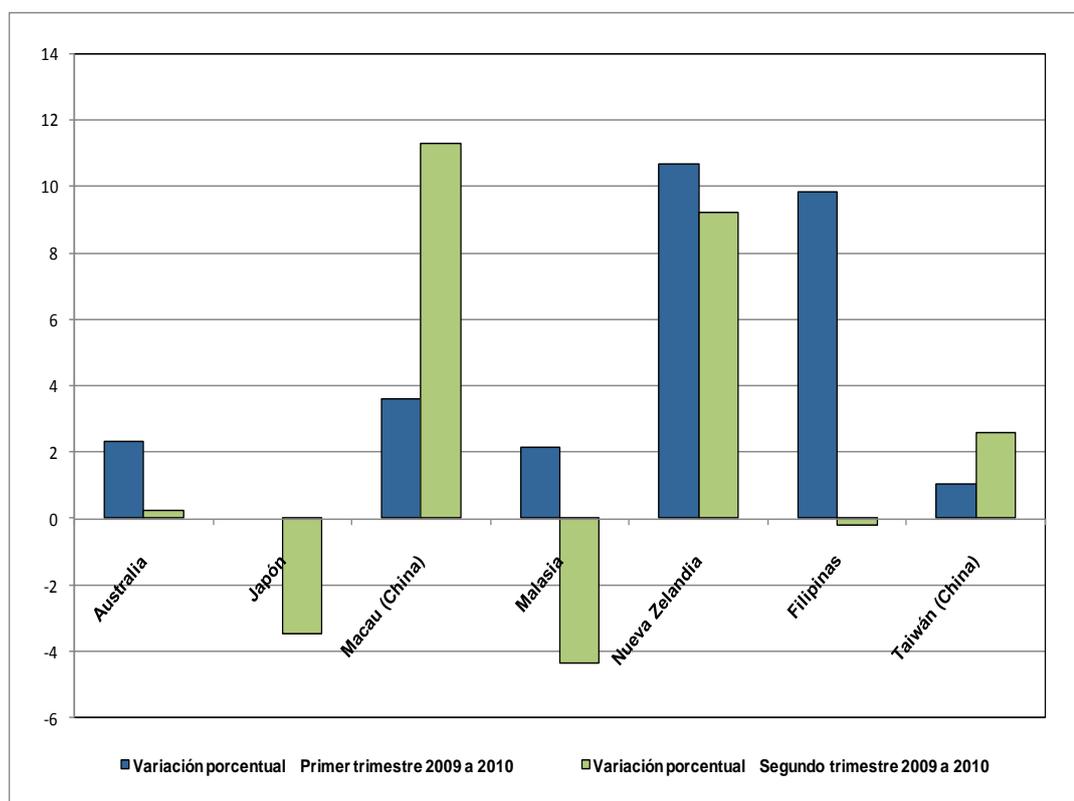


Fuente: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

<sup>5</sup> D. Leonard: «Biggest local cuts in 30 years», en *The New York Times*, 8 de octubre de 2010.

13. En Asia la situación es muy diferente: los datos disponibles que se refieren a un pequeño número de países indican una tendencia al alza del empleo en el sector de la administración pública (véase el gráfico 3): en los países para los cuales se dispone de datos (con excepción del Japón), el empleo creció en un total de 244.710 personas. El Japón, que experimentó una contracción económica antes de producirse la crisis actual, redujo el empleo de 2.170.000 personas en marzo de 2008 a 2.140.000 en marzo de 2009, esta cifra permanecía sin cambios en marzo de 2010. Por otra parte, el aumento estacional recurrente que se produce en el segundo trimestre del año se redujo en 2010, en efecto, el empleo que alcanzaba un total de 2.310.000 de personas en junio de 2008 y junio de 2009, se redujo a 2.230.000 en junio de 2010.

**Gráfico 3. Administración pública: variación porcentual del empleo en una muestra de economías de Asia y el Pacífico, 2009-2010, primer trimestre (enero-marzo) y segundo trimestre (abril-junio)**



Fuente: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

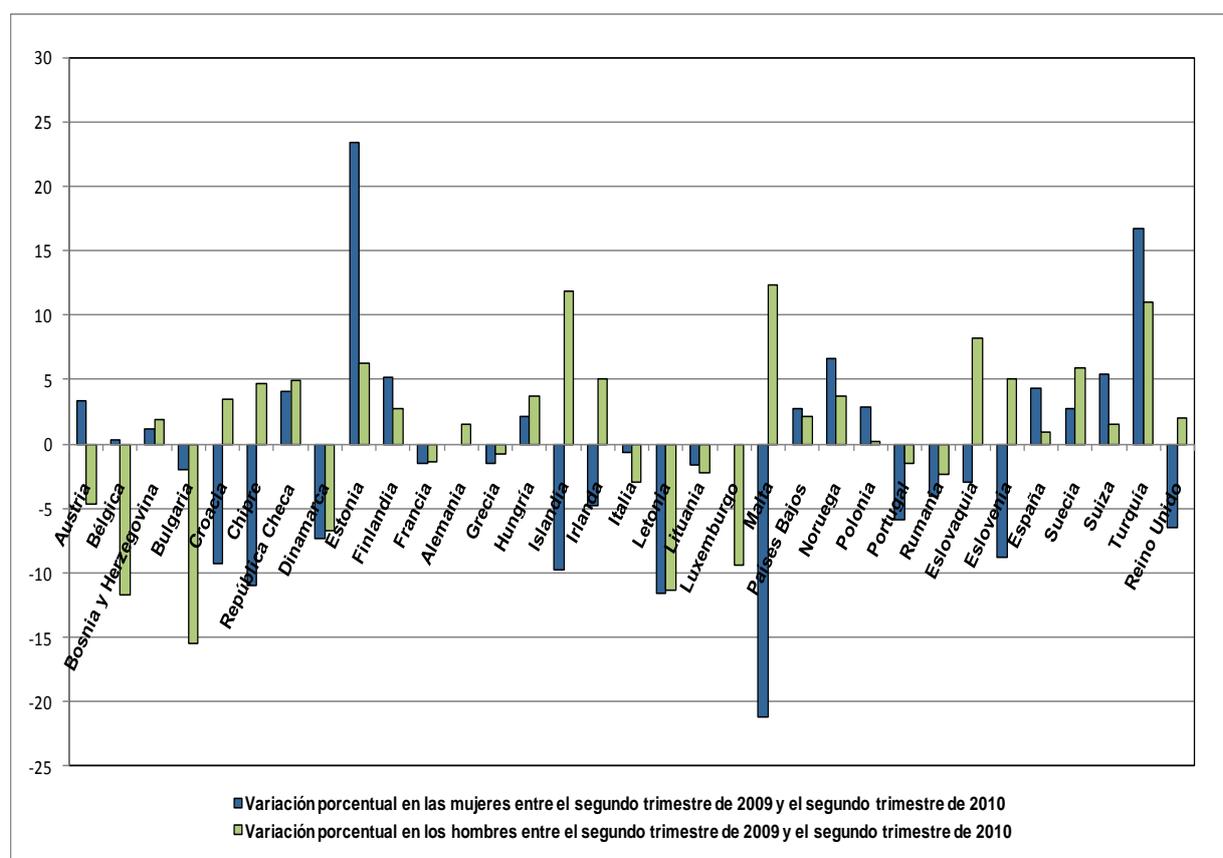
## La dimensión de género

14. El empleo en la administración pública ha adquirido una marcada dimensión de género, en particular los servicios prestados de forma predominante por trabajadoras o por trabajadores. Muchos programas gubernamentales prestan servicios que tradicionalmente realizan las mujeres en sus comunidades, y para ello emplean a más mujeres que hombres. Sin embargo, se han introducido importantes innovaciones en los programas públicos de empleo para dar respuesta a la crisis. Los países han invertido más esfuerzos en los sectores sociales, los servicios medioambientales y los proyectos de desarrollo multisectoriales impulsados por la comunidad, además de en los proyectos de infraestructuras tradicionales. Habida cuenta de que el trabajo en el sector de la construcción sigue siendo una ocupación típicamente masculina, estos nuevos programas han contribuido a generar oportunidades de empleo para las mujeres. Además, cuando los

programas públicos de empleo se enmarcan en un enfoque de desarrollo a largo plazo, brindan la posibilidad de aliviar el impacto de la crisis en el empleo, así como de garantizar un crecimiento más incluyente <sup>6</sup>.

15. Los cambios en el empleo en la administración pública acaecidos en todo el mundo durante los 12 meses anteriores a junio de 2010 no han afectado por igual a las mujeres y a los hombres, y varían en función de las decisiones políticas sobre los servicios que habían de incrementarse por diversos motivos o los que habían de reducirse como consecuencia de las medidas de consolidación fiscal. Mientras que 17 de 33 países europeos recortaron el empleo femenino en la administración pública, sólo 12 redujeron el empleo masculino (gráfico 4). Por consiguiente, los cambios en el empleo resultaron en general menos perjudiciales para los hombres.

**Gráfico 4. Administración pública: variación porcentual del empleo en algunas economías europeas, segundo trimestre de 2009-2010, desglosada por sexo**

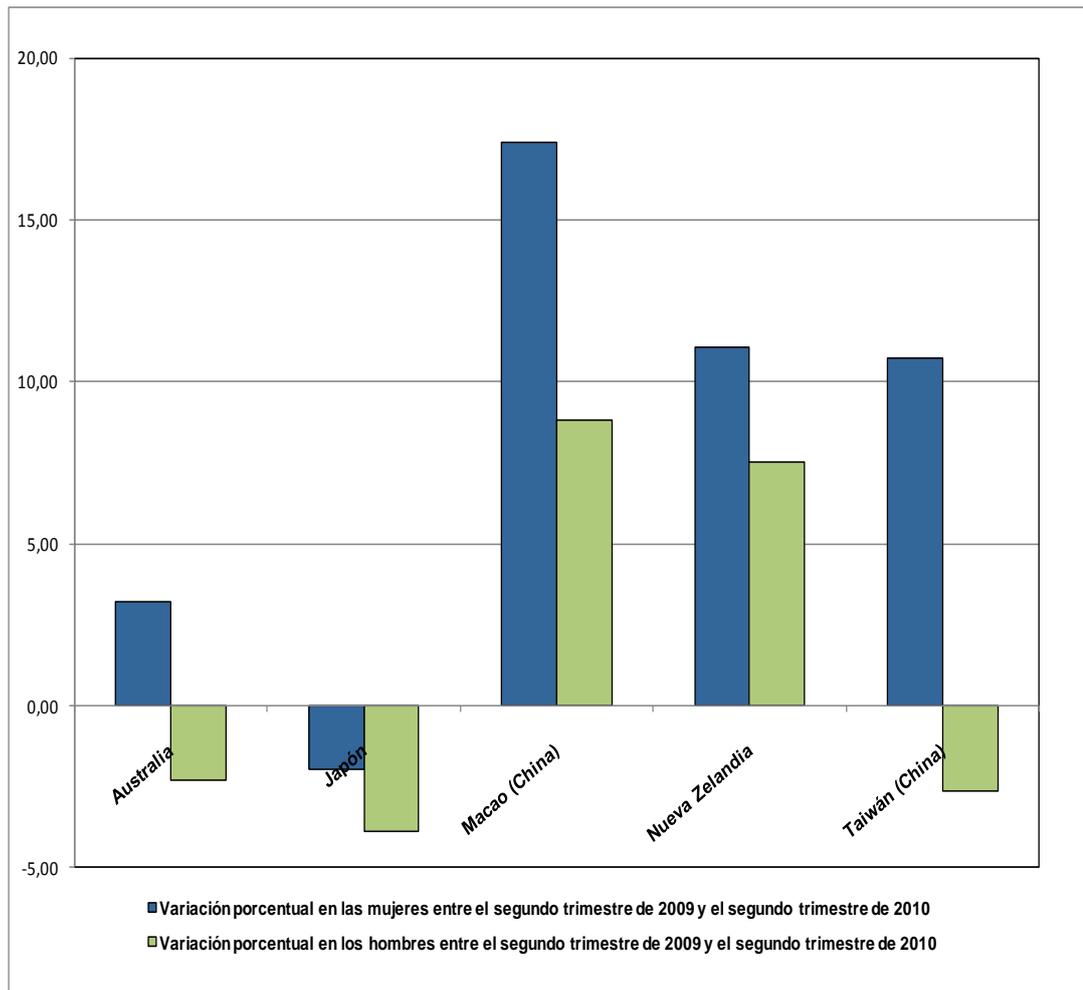


Fuente: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

16. Los datos disponibles para Asia son más uniformes y ponen de manifiesto que las mujeres se benefician más que los hombres del empleo en la administración pública (gráfico 5).

<sup>6</sup> FMI/OIT: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento de debate para la Conferencia conjunta OIT-FMI en colaboración con la Oficina del Primer Ministro de Noruega, Oslo, septiembre de 2010 (Ginebra, 2010).

**Gráfico 5. Administración pública: variación porcentual en el empleo en algunas economías de Asia y el Pacífico, segundo trimestre de 2009-2010, desglosada por sexo**



Fuente: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

## Variación en los sueldos del sector público

17. En el sector público, los ingresos aumentaron más rápido que en el sector privado en los 12 meses anteriores a marzo de 2010 en la mitad de los países europeos para los que se disponía de datos (cuadro 2). Los funcionarios públicos de Letonia, Lituania y Hungría experimentaron recortes salariales antes que sus colegas del resto de Europa. Los funcionarios portugueses, españoles y británicos tuvieron aumentos salariales inferiores a los de los trabajadores del sector privado a principios de 2010.

**Cuadro 2. Variación en los sueldos y salarios, Europa, primer trimestre de 2008  
– primer trimestre de 2010**

País	Administración pública	Sector privado (economía empresarial)
Alemania	6,9	4,0
Bulgaria	24,2	32,3
República Checa	9,8	3,2
Chipre	10,5	6,6
Eslovaquia	12,3	7,5
Eslovenia	7,9	11,7
España	4,0	7,5
Estonia	0,4	-3,3
Hungría	-7,9	8,8
Letonia	-25,3	0,3
Lituania	-13,7	-10,5
Luxemburgo	8,2	7,0
Malta	5,9	2,6
Polonia	19,3	9,0
Portugal	3,0	3,4
Reino Unido	0,8	0,9
Rumania	0,1	26,3

Fuente: D. Hall, V. Corral y S. van Niekerk: *The impact of the economic crisis in public sector pay* (Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, Reino Unido, 2010), cuadro 3, págs. 7-8. Disponible en: <http://www.psiru.org>.

- 18.** En Australia, los incrementos salariales también fueron superiores en el sector público (1,9 por ciento entre diciembre de 2009 y febrero de 2010 y 6,3 por ciento entre febrero de 2009 y febrero de 2010) que en el sector privado (0,9 por ciento entre diciembre de 2009 y febrero de 2010 y 5,6 por ciento entre febrero de 2009 y febrero de 2010)<sup>7</sup>.
- 19.** Los incrementos salariales negociados en la administración pública europea ya eran inferiores a los de otros sectores antes del período analizado en este documento (cuadro 3). En los convenios firmados en 2008 y 2009 en Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría e Irlanda se preveían congelaciones salariales.

<sup>7</sup> Economist Intelligence Unit: «Economic performance: Current indicators paint a tentatively positive picture», agosto de 2010.

**Cuadro 3. Incrementos salariales en los convenios colectivos en la Unión Europea (27 países), 2008 y 2009**

	2008		2009	
	Incremento porcentual nominal	Incremento porcentual real	Incremento porcentual nominal	Incremento porcentual real
Todos los sectores	5,0	0,5	4,2	2,9
Funcionarios públicos	4,2		2,9	

Fuente: EIRO: *Pay developments* (2009), citado en Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 8.

- 20.** Los factores que mejor explican las fluctuaciones salariales en la administración pública son las diferencias en los procesos políticos e institucionales, la organización sindical, los enfoques políticos de los gobiernos, el estatuto jurídico de los convenios colectivos y la función que desempeñan los actores externos, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o los mercados de bonos.
- 21.** La relación de salarios del sector público con respecto a los del sector privado en Europa está estrechamente vinculada a la proporción de trabajadores en el sector público. En los países con una mayor proporción de empleo en el sector público, como Finlandia y Francia, los sueldos y salarios por empleado en el sector público son casi idénticos a los del sector privado, mientras que en países donde el porcentaje de empleo en el sector público es muy inferior — Italia, Países Bajos y Portugal — el promedio de sueldos y salarios en ese sector es más de un 50 por ciento superior al del sector privado. Además, esta correlación es mucho más significativa desde el punto de vista estadístico que la relación entre la remuneración del sector público y el ciclo económico. Es mucho menos probable que la determinación de los salarios del sector público afecte a los acuerdos salariales del sector privado en los casos en que la legislación relativa a la protección del empleo en el sector privado es más estricta<sup>8</sup>. Un estudio sobre la relatividad entre el sector privado y el sector público en Italia, Francia y el Reino Unido puso de manifiesto que, en 2001, una vez ajustadas las diferencias por sector y ocupación, los funcionarios públicos sólo estaban mejor remunerados que sus homólogos del sector privado en el extremo inferior de la escala salarial<sup>9</sup>.
- 22.** Diversos países de la Unión Europea e Islandia han tomado la decisión política de recortar la paga de los funcionarios gubernamentales o de la administración pública en 2008-2010. En algunos países, estas medidas también incluyeron la prioridad de reducir el déficit frente a la lucha contra la recesión y la reestructuración de los sistemas de negociación salarial<sup>10</sup>. En el cuadro 4 se presenta un resumen de las medidas que afectan a los salarios adoptadas en determinados países en 2010.

<sup>8</sup> Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 17.

<sup>9</sup> P. Ghinetti y C. Lucifora: *Public sector pay gaps and skill levels: A cross-country comparison*, documento de trabajo núm. 118, Departamento SEMEQ, Facultad de Ciencias Económicas (Università del Piemonte Orientale, 2008).

<sup>10</sup> Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 9.

**Cuadro 4. Variación en los salarios del sector público, enero-octubre de 2010, en algunos países**

País	Incremento salarial	Recorte salarial	Congelación salarial	Reducción de los incrementos salariales
Alemania	X	X		
Eslovenia				X
España		X	X	
Estados Unidos	X	X	X	
Finlandia	X			
Francia	X			
Grecia		X	X	
Hungría		X		
Irlanda		X	X	
Italia			X	
Luxemburgo			X	
Moldova, República de	X			
Mozambique			X	
Myanmar	X			
Países Bajos			X	
Portugal		X	X	
Reino Unido	X		X	
Rumania		X		
Federación de Rusia	X			
República Árabe Siria	X			
Sudáfrica	X			
Swazilandia	X			
Ucrania	X			

Fuentes: Disponibles previa solicitud.

- 23.** El FMI ha pedido a la mayoría de países que solicitan ayuda de emergencia que reduzcan los costos relativos al empleo. Otros países se enfrentan a una caída en las exportaciones combinada con una reversión de los flujos de capital, lo que ha limitado su capacidad para mantener los niveles de empleo. En Hungría, Pakistán y Ucrania, por ejemplo, la ayuda del FMI está condicionada a la reducción del déficit presupuestario a través de medidas como la disminución del gasto público, la eliminación gradual de los subsidios al consumo de energía, el aumento de las tarifas eléctricas, la congelación de los salarios en el sector público, la limitación de las pensiones y el aplazamiento de algunas prestaciones sociales <sup>11</sup>. En el cuadro 5 figura el motivo de los recortes salariales en el sector público en algunos países europeos.

<sup>11</sup> J. Ghosh: «Crisis mundial y trayectorias de crecimiento sostenible para el mundo en desarrollo», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 149 (2010), núm. 2, pág. 236. Disponible en: <https://www.ilo.org/intranet//spanish/support/publ/revue/articles/2010-2/s4ghosh.pdf>.

**Cuadro 5. Motivos para los recortes salariales en el sector público en algunos países europeos, enero de 2008-agosto de 2010**

País	Acuerdo con el FMI	Con anterioridad a la subasta de bonos
España		X
Grecia	X	X
Hungría	X	
Irlanda		X
Islandia	X	
Letonia	X	
Portugal		X
Rumania	X	X

Fuente: Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, cuadro 5, pág. 9.

24. En el informe de la OIT *World of Work Report 2010* se concluye que los recortes salariales y de empleo en el sector público previstos en diversas medidas de consolidación tuvieron repercusiones negativas inmediatas en los mercados de trabajo. Por otra parte, es de esperar que el gasto en programas de formación y en los servicios públicos de empleo tenga efectos positivos en la creación de empleo. Además, el fortalecimiento de los sistemas de protección social (en particular las políticas en materia de educación, salud y pensiones que estén bien diseñadas) pueden tener un impacto favorable a la hora de reducir el ahorro preventivo, con miras a estimular la demanda agregada.
25. En anteriores ajustes estructurales, sobre todo en África, muchos países sufrieron una constante fuga de personal cualificado procedente del sector público, en particular del núcleo funcional, hacia las empresas extranjeras, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de ayuda <sup>12</sup>.

## Consecuencias de la crisis en las pensiones del sector público

26. El Pacto Mundial para el Empleo insta a los gobiernos y a los interlocutores sociales a que utilicen sistemas de seguridad social en el proceso de recuperación, y a que instauren «una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social («piso social») que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres» <sup>13</sup>.
27. En 2010, varios países anunciaron cambios o planes encaminados a introducir cambios en las prestaciones de jubilación (cuadro 6). Los cambios en la edad de jubilación son la causa principal de los conflictos sociales.

<sup>12</sup> Hall, Corral y van Niekerk, pág. 18.

<sup>13</sup> OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, pág. 5, párrafo 12, 1), ii).

**Cuadro 6. Cambios en la edad de jubilación en algunos países, diciembre de 2009 – octubre de 2010**

País	Cambios en la edad de jubilación	Planes para introducir cambios en la edad de jubilación	Edad de jubilación actual	Nueva edad de jubilación	Edad de jubilación ajustada a la esperanza de vida	Incrementos en las pensiones	Recortes en las pensiones	Congelación de las pensiones
Alemania	X		65	67 (2012-2029)				
Bulgaria						XX		
España		X	65	67				X
Francia		X	60	62 (julio de 2011)				
Grecia	X		60 (mujeres)	65 (mujeres)			X	
Irlanda	X		65	66 (edad mínima para las pensiones de los funcionarios, 2010)				
Italia	X		61 (funcionarias)	65 (funcionarias) (1/1/2012)	X			
Lituania		X		65				
Países Bajos	X		65	66 (en 2020)	X			
Portugal							X	
Reino Unido		X	65	66		X		
Rumania		X	60 (hombres) 55 (mujeres) (2015)	65 (hombres) 60 (mujeres) (2015)			X	

Fuentes: Disponibles previa solicitud.

**28.** Diversos factores explican estos cambios, pero la información disponible sugiere que en su mayoría forman parte de las medidas de consolidación fiscal. En Grecia, Italia, Lituania y Rumania, por ejemplo, estas medidas se establecieron en coordinación con las instituciones financieras internacionales. En Alemania, Francia y Países Bajos, sin embargo, el aumento en la edad de jubilación constituye una manera de garantizar el pago de las pensiones. En Francia y en Grecia estos cambios han provocado un gran malestar social. En los Países Bajos, los representantes del Gobierno y de los trabajadores llegaron a un acuerdo al respecto.

## Impacto del diálogo social y la negociación colectiva

**29.** A diferencia de las crisis financieras anteriores, la crisis actual ha tenido mayor impacto en los países que habían establecido sistemas de negociación colectiva avanzados en la administración pública. Desde 2008, algunos sindicatos nacionales (por ejemplo en Irlanda) y algunas jurisdicciones locales de los Estados Unidos se conformaron con un incremento salarial moderado o nulo a fin de proteger los puestos de trabajo. No obstante, en varios países los recortes en los salarios y en las condiciones de trabajo han supuesto una ruptura radical con los acuerdos de concertación social y han creado un malestar generalizado entre los trabajadores (cuadro 7).

**Cuadro 7. Huelgas en el sector público, enero-octubre de 2010 en algunos países**

País	Mes	Motivo	Resultados	
Francia	Enero Marzo	Políticas económicas y sociales	Se aplicaron medidas	
	Mayo Septiembre	Reforma de las pensiones	La ley relativa a la reforma de las pensiones se aprobó en el Parlamento en septiembre y en el Senado en octubre	
Grecia	Febrero Marzo (3) Junio Julio Octubre	Medidas de austeridad	Las medidas de recorte del déficit siguieron aplicándose después de las huelgas	
	Italia	Febrero Marzo Julio	Medidas de austeridad	Se aplicaron medidas
		Junio	Medidas de austeridad	
	Alemania	Febrero	Huelgas de advertencia para ejercer presión en la negociación salarial	Incremento gradual de los salarios en torno al 2,3 por ciento a lo largo de 2011
Portugal	Marzo	El Gobierno propuso la congelación general de los salarios, recortes en las pensiones del sector y una bajada del 5 por ciento en la remuneración de los funcionarios y los políticos	Se aplicaron medidas	
Reino Unido	Marzo Septiembre	Planes para limitar las indemnizaciones por despido, medidas de austeridad	Se aplicaron medidas, si bien algunas fueron anuladas por el Tribunal Supremo	
Rumania	Mayo Octubre	Planes para recortar los salarios	Se aplicaron medidas	
	Junio	Medidas de austeridad		
España	Junio	Planes para congelar las pensiones y modificar la ley de pensiones, recorte del 5 por ciento en los salarios de los funcionarios	No se alcanzaron acuerdos	
	Septiembre (transectorial)	Medidas de austeridad		
Sudáfrica	Agosto-septiembre	Los sindicatos del sector público rechazaron un incremento salarial del 6,5 por ciento y convocaron una huelga general para reclamar un aumento del 8,6 por ciento, más del doble de la tasa de inflación	El Gobierno presentó su propuesta de incremento salarial, pero aún no se ha llegado a un acuerdo	
Bélgica Grecia Irlanda Italia Letonia Eslovenia España	29 de septiembre de 2010	Medidas de austeridad	La Confederación Europea de Sindicatos coordinó una huelga en los países de la UE, incluyendo una manifestación en Bruselas y una huelga general en España	

Fuentes: Disponibles previa solicitud.

30. Debido a las fuertes presiones ejercidas por las instituciones y los mercados financieros, los mecanismos de diálogo social de los países europeos han estado sometidos a grandes tensiones en 2010. En España, los intentos de diálogo social fracasaron temporalmente debido a la falta de margen para llegar a un acuerdo sobre el volumen de las medidas de austeridad, que el Gobierno consideraba urgentes y necesarias tanto a corto como a largo plazo. En Grecia y en Italia, la situación era tan urgente que se evitó cualquier diálogo social. En los tres casos, esto dio lugar al descontento social.
31. El sistema judicial hubo de intervenir en el Reino Unido, donde en febrero de 2010 el Gobierno acordó con cinco sindicatos la reducción de la indemnización máxima por despido a dos años de salario. Sin embargo, cuando el principal sindicato de funcionarios públicos (*Public and Commercial Services Union (PCS)*) recurrió la decisión, el Tribunal Supremo declaró que la enmienda era ilegal y ordenó al Gobierno que negociara, concluyendo que no era lícito recortar unilateralmente los derechos de protección existentes<sup>14</sup>. Resoluciones de los Tribunales Supremos de Letonia y Rumania declararon inconstitucionales las leyes o los proyectos de ley que introducían reformas de las pensiones en el marco de las medidas de austeridad<sup>15</sup>; además, está pendiente ante el Consejo de Estado de Grecia una apelación contra los recortes de salarios y pensiones, incluido el sector público.
32. Cuando el diálogo social sirve para garantizar el acuerdo sobre la gestión de los recortes de los salarios y las prestaciones en el sector público, se puede limitar o incluso evitar el malestar de los trabajadores. En Irlanda, por ejemplo, el Gobierno y el Comité de Servicios Públicos del Congreso de Sindicatos de Irlanda alcanzaron un acuerdo para instaurar una congelación salarial de cuatro años, con el compromiso del gobierno de no imponer despidos obligatorios y de mantener las disposiciones existentes en materia de pensiones. Además, el acuerdo incluye la posibilidad de revertir los recortes salariales introducidos en 2009. A cambio, los sindicatos se comprometieron a mantener la paz laboral.

## De cara al futuro

33. En la sesión inaugural de la 99.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2010), el Director General puso de relieve los efectos nocivos que la retirada prematura de las medidas de estímulo y los recortes de empleo en el sector público tienen para las economías, en particular en comparación con su escaso impacto en el nivel general de la deuda. Al diseñar estrategias, es importante tener en cuenta las circunstancias de cada país y entender que no todas las fluctuaciones en los niveles o condiciones de empleo se pueden atribuir a la crisis actual. Toda vez, la búsqueda de nuevas formas de prestación de servicios, ya estén vinculadas a las consecuencias de la desaceleración económica o sean fruto de una decisión en materia de reforma de las políticas del gobierno, exigen un diálogo social y componentes de fortalecimiento de capacidades sólidos para lograr los objetivos fijados.
34. El informe de la OIT *World of Work Report 2010* sugiere que:

... en contraste con esas medidas de consolidación, los países deberían agotar el margen fiscal disponible. De hecho, esos países podrían incluso plantearse un nuevo incremento en el gasto de cerca del 3 por ciento del PIB a lo largo de los próximos tres años... ese gasto adicional provocaría una fuerte reacción del empleo capaz de sobrecompensar el deterioro inicial de las finanzas públicas<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> *England and Wales High Court 1027 (Admin)*, 10 de mayo de 2010, párrafo 52, iii).

<sup>15</sup> Decisión núm. 872 del Tribunal Supremo de Rumania, de 25 de junio de 2010, y sentencia de 21 de diciembre de 2009 del Tribunal Supremo de Letonia en el caso núm. 2009-43-01.

<sup>16</sup> OIT: *World of Work Report 2010*, op. cit., pág. 76.

35. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha observado que, si bien no corresponde al Comité pronunciarse sobre las medidas económicas que un gobierno, siguiendo en esto las recomendaciones expresas del Fondo Monetario Internacional, puede juzgar útiles en una situación difícil para el país, el Comité considera, sin embargo, que al adoptar decisiones que acarreen la pérdida de su empleo para un número importante de trabajadores debería consultarse a las organizaciones sindicales interesadas, con el fin de planificar el porvenir profesional de estos trabajadores de acuerdo con las posibilidades del país. El Comité de Libertad Sindical también ha propuesto que en las estrategias de estabilización económica se dé prioridad a la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, en lugar de reducir sus salarios; no obstante, si un gobierno considera que la situación excluye la negociación colectiva «tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores»<sup>17</sup>.
36. Las perspectivas para el sector son desiguales. Por una parte, los defensores de las estrategias para retirar las medidas de estímulo siguen reclamando una reducción de la administración pública en Europa. Por otra, según la encuesta sobre perspectivas de empleo de Manpower para 2010, los empleadores del sector público en diversos países, como la Argentina, Brasil, India, Japón y Perú, confían en que se produzca un cambio positivo en el empleo total durante el tercer trimestre de 2010, frente al segundo trimestre. La encuesta calcula el porcentaje de empleadores que cree que el empleo total aumentará en el próximo trimestre y deduce el porcentaje de empleadores que opina que disminuirá el empleo en su zona en el mismo período.
37. Habida cuenta de que los mecanismos de transmisión de la desaceleración económica anteriormente descritos siguen siendo susceptibles de afectar a los ingresos estatales, los gobiernos de los países que no se han visto afectados por la desaceleración en los trimestres anteriores aún no están a salvo de futuras recaídas. Esos gobiernos se podrían beneficiar de las estrategias de diálogo social, protección social y creación de empleo.
38. El diálogo social y la negociación colectiva en la administración pública son una parte fundamental de la respuesta a la crisis económica a través del trabajo decente, y su importancia goza cada vez de mayor reconocimiento. El año pasado, Brasil, Gabón, Eslovaquia y Eslovenia ratificaron el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), con lo que el número de países ratificantes ascendió a 48. Un nuevo impulso a la ratificación podría ayudar a sentar las bases para proceder a consultas más amplias sobre las medidas relacionadas con la crisis. En los Programas de Trabajo Decente por País de Benin, ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar y Namibia se pone de relieve que la ratificación del Convenio núm. 151 constituye una prioridad para los socios tripartitos, y los equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente de la OIT y la Oficina Subregional para América Central (DWT/CO-San José) han programado actividades encaminadas a promover la aplicación del Convenio en El Salvador, que lo ratificó en 2006. Los Programas de Trabajo Decente por País de Kiribati, las Islas Marshall y Tuvalu también incluyen el compromiso de legislar de conformidad con el Convenio núm. 151.

Ginebra, 2 de noviembre de 2010

*Este documento se presenta para información*

<sup>17</sup> OIT: *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (Ginebra, 2006), párrafos 1024, 1040 y 1085.