



Condiciones de trabajo en la administración pública central

Resumen ejecutivo

Introducción

En las últimas décadas, los trabajadores de la administración pública se han visto expuestos a diversas reformas estructurales y de modernización, en un marco designado a menudo como de «nueva gestión pública». La crisis económica y financiera ha dado lugar a un notable aumento de la deuda pública, lo que ha llevado a numerosas autoridades a tratar de reducir el gasto de la Administración mediante la adopción de congelaciones y reducciones de la remuneración y el empleo de los funcionarios.

La definición de administración pública central (APC) no es inequívoca, y difiere en función del país de que se trate y de su panorama histórico, cultural y político. En general, el concepto alude a los organismos, agencias e instituciones de la administración que actúan a escala central o nacional y mantienen una dependencia jerárquica en lo que atañe a la adopción de decisiones políticas (habitualmente, ministerios). Engloba asimismo los órganos descentralizados de ámbito regional o local, surgidos de la transferencia de funciones administrativas mediante la reubicación de entidades de la administración central en diversas áreas geográficas. No obstante, en países federales o altamente «regionalizados», la APC suele comprender únicamente la administración federal o estatal, de manera que el empleo en la misma constituye una parte relativamente pequeña del funcionariado total.

En el presente informe se ofrece una visión general de las principales causas y razones del cambio en la APC en los Estados miembros de la UE y Noruega, su repercusión en las condiciones de trabajo del sector, y la evolución prevista de esta situación.

Contexto político

Las APC (y la administración pública y el sector público en su conjunto) de la mayoría de los países europeos han emprendido procesos de profundas reformas y transformaciones. Aunque algunos de estos cambios se han derivado de la crisis económica y financiera (medidas cíclicas), también se han emprendido ciertas reformas estructurales en los últimos decenios. Con tales reformas de modernización se ha pretendido procurar una clara orientación al ciudadano (al cliente) en la prestación de los servicios, una mayor eficacia en su provisión, y el

refuerzo de su calidad. Con frecuencia, las reformas han traído aparejadas además la privatización y la liberalización de algunos servicios, y la externalización de otros. Incluso la propia noción de sector público se transforma debido a estos cambios en la organización y la provisión de los servicios.

Al margen de tales reformas estructurales, la crisis ha dado lugar a estrategias basadas fundamentalmente en el recorte de gastos y medidas de fomento de la rentabilidad, que han causado cierto deterioro de las condiciones de trabajo. En algunos Estados miembros también se ha intentado aproximar las prácticas laborales con las que aplica el sector privado.

Son ejemplos de tales medidas las que siguen:

- reducción de los niveles de empleo, mediante la limitación de la contratación de nuevo personal, la sustitución de funcionarios y empleados públicos que se jubilan, y la utilización de empleados públicos y trabajadores temporales para ocupar los puestos de funcionarios;
- las medidas relacionadas con los horarios de trabajo, incluida la ampliación de la vida laboral y las limitaciones de los regímenes de jubilación anticipada, los cambios restrictivos en los sistemas de permisos, y el refuerzo de la flexibilidad en el terreno del tiempo de trabajo;
- congelaciones y reducciones de los niveles de remuneración, incluidas las aplicadas de manera directa en otras áreas relacionadas con la retribución, como el de las primas, además de modificaciones de las bajas por enfermedad y las pensiones.

Conclusiones principales

Dimensión de las APC en Europa

Las ADC de la UE 27 y Noruega emplean unos 9,7 millones de trabajadores, y en las de tres Estados miembros (Francia, Italia y el Reino Unido) se concentra el mayor número de estos empleados (2,4; 1,9 y 1,8 millones, respectivamente). Estas cifras han de interpretarse con precaución, ya que la proporción del sector público y, en particular, de las APC, en el empleo total varía de manera significativa entre países, con arreglo a diversos factores nacionales.

Tendencia en el empleo

En la mayoría de los países, el empleo en las APC ha experimentado una notable tendencia a la baja en los últimos cinco a siete años, sobre todo como resultado de la crisis económica. No obstante, las tendencias han de interpretarse con cuidado, ya que existen diferencias nacionales significativas. De acuerdo con los datos disponibles, desde 2005, el número de trabajadores en las APC se ha elevado en 9 Estados miembros, y ha descendido en 14.

Características de las plantillas

En muchos países, los funcionarios (cuya relación de empleo se rige por el Derecho público), representan la mayor proporción de trabajadores de las APC (habitualmente, más del 60 % del total), muy por encima del número de empleados públicos (sujetos al Derecho privado). Sin embargo, puede observarse asimismo una tendencia a la reducción de la cifra de funcionarios en la mayoría de los países. Los datos disponibles indican una presencia relativamente bien equilibrada de mujeres en el empleo en las APC de casi todos los países.

Comparación de las condiciones laborales

En general, los trabajadores públicos disfrutan de mejores condiciones laborales que otros colectivos. En la mayoría de los Estados miembros, trabajar en la administración pública se percibe como una opción más segura y atractiva que el empleo en empresas del sector privado, y en la que existen más probabilidades de que los trabajadores se beneficien de:

- horarios laborales regulares (con flexibilidad para adaptar el tiempo de trabajo a las necesidades personales);
- niveles muy elevados de representación de los trabajadores;
- mayores oportunidades para la formación remunerada por el empleador o en el puesto;
- una menor exposición a riesgos físicos;
- una mejor remuneración;
- y una mayor satisfacción en el empleo.

No obstante, en algunos países, parece que los trabajadores de las APC se enfrentan a cargas de trabajo más elevadas, al recorte de la remuneración, y a una mayor exposición a situaciones de violencia y agresión. Asimismo, parecen verse particularmente expuestos a cambios organizativos, y presentan altos niveles de absentismo por razones de salud.

Repercusión de las reformas en las condiciones de trabajo

Las reformas cíclicas relacionadas con la crisis económica y los objetivos de reducción del déficit estatal han dado lugar a un empeoramiento de las condiciones de trabajo en su conjunto en el sector público. Existen múltiples ejemplos en la mayoría de los Estados miembros del aumento del tiempo y las cargas de trabajo, así como de los niveles de estrés asociados, de la evolución negativa de los salarios, y de los recortes en la formación y las actividades de desarrollo de las competencias.

Perspectivas de futuro

Las perspectivas son poco halagüeñas. Sobre la base de la continuación prevista de las políticas de consolidación fiscal, varias autoridades públicas nacionales han presentado planes relativos a los trabajadores públicos en general, y a los de las APC en particular. Es probable que estos planes sigan ejerciendo un efecto negativo, tanto en el número de trabajadores públicos, como en sus condiciones de labor asociadas en los próximos años.

Indicadores políticos

Esta situación ha suscitado acalorados debates sobre el estatus de los trabajadores y las condiciones laborales en las APC, y en la administración pública en su conjunto. En varios países, dichos debates se han centrado en la equidad de determinadas normas aplicadas a los trabajadores de las APC, y en la necesidad de las mismas, así como en la condición supuestamente «privilegiada» de los trabajadores públicos en comparación con los del sector privado.

Numerosos empleados de las APC se han sentido sometidos cada vez a más presiones a raíz de tales debates, sobre todo en una época en la que sus condiciones de trabajo empeoran.

El deterioro de las condiciones laborales en las APC de muchos países europeos ha contribuido asimismo al aumento de la divergencia entre interlocutores sociales. Aunque los sindicatos en general convienen en la necesidad de recortar gastos para afrontar la crisis, critican a menudo que la función pública se haya acabado convirtiendo en el principal objetivo de tales políticas de austeridad. Los sindicatos argumentan además que el recorte de un número significativo de empleos hace imposible que se garantice un funcionamiento eficaz de todas las funciones de la administración pública, a causa de una elevada rotación del personal, una escasa dotación de trabajadores, y un bajo nivel de motivación de los mismos.

Dado el contexto económico de dificultad, y la divergencia de opiniones, la comunicación entre sindicatos y gobiernos parece cada vez más complicada en la mayoría de los países, lo que coloca al diálogo social bajo amenaza, y algunos gobiernos retoman la unilateralidad en la adopción de decisiones.

Los gobiernos europeos tendrán una difícil tarea en la conciliación de sus objetivos de mejora de las cuentas públicas, y de dotación a la administración pública de una mayor eficacia y sostenibilidad, junto a la necesidad de preservar un sector público efectivo atendido por trabajadores con unas condiciones laborales justas.

Información adicional

El informe *Working conditions in central public administration* (Condiciones de trabajo en la administración pública central) se encuentra disponible en <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>.

Para más información, póngase en contacto con Isabella Biletta, directora de investigación, en ibi@eurofound.europa.eu.