

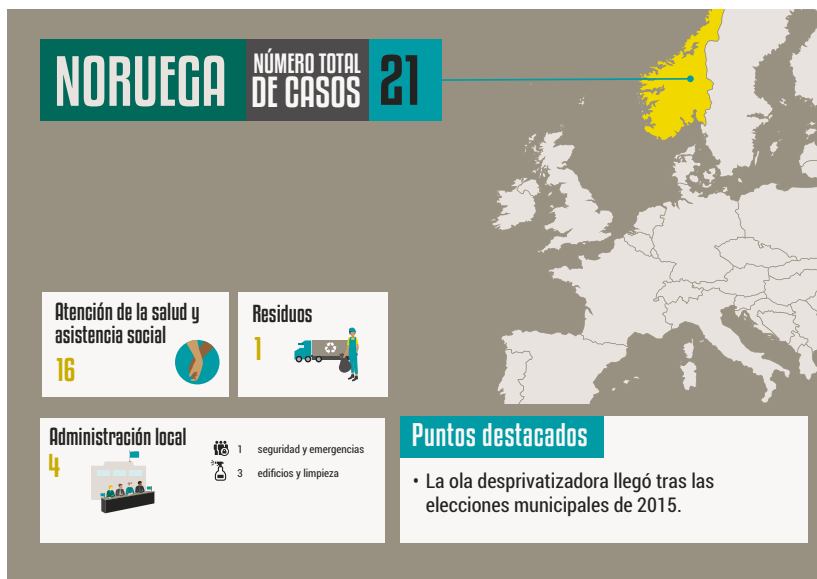
Capítulo 4

Los municipios noruegos recuperan el control público de los servicios sociales

Bjørn Pettersen y Nina Monsen

Los municipios noruegos son organismos semiautónomos y se encargan de ofrecer varios servicios a sus habitantes, como los de bienestar de la infancia y atención preescolar, educación, atención básica de la salud, servicios para personas mayores, y servicios de agua, saneamiento, residuos y limpieza. De los principales sectores enumerados en este informe, el agua, el servicio postal y las administraciones locales son de plena propiedad pública en Noruega. Además, más del 80 por ciento del sector energético se encuentra en manos públicas. Los servicios sociales, de transporte y de residuos son los sectores más afectados por las privatizaciones. Y dentro de estos sectores, los jardines de infancia, el transporte en autobús y la limpieza de los edificios públicos son los ámbitos que más tienden a someter a procedimientos de licitación. Aproximadamente la mitad de los jardines de infancia de Noruega están gestionados por compañías privadas.

En los últimos años, se han desprivatizado 21 servicios en municipios de todo el país, que han retomado el control público de estos. Esta ola desprivatizadora llegó con el cambio político que se produjo en muchos municipios tras las elecciones locales de 2015. La cooperación entre los sindicatos, las administraciones municipales y los políticos locales ha sido un elemento fundamental de estos procesos remunicipalizadores. El año 2017 también comenzó con un caso significativo. En febrero, 170 trabajadores y trabajadoras que estaban contratados por una compañía privada se convirtieron en personal municipal cuando la capital, Oslo, asumió los servicios de recogida de residuos.



Cuadro I

Oslo recupera los servicios de residuos

En 2017, el Ayuntamiento de Oslo retomó el control público de los servicios de recogida de residuos, que durante 20 años habían funcionado a través de un sistema de licitaciones por concurso. El último proveedor privado, Veireno, que en octubre de 2016 había ganado el concurso para encargarse de este servicio en la capital, muy pronto se convirtió en un símbolo del fracaso de este tipo de sistema. En febrero de 2017, Oslo remunicipalizó la recogida de residuos, se hizo cargo de los activos del proveedor privado y contrató a los 170 trabajadores y trabajadoras que antes habían formado la plantilla de este. Se prevé que la adquisición sea costosa, ya que algunas de las personas que antes estaban contratadas a media jornada por Veireno ahora trabajarán a jornada completa para el Ayuntamiento, con los salarios y los derechos de pensión correspondientes.¹

Entre octubre de 2016 y febrero de 2017, el Ayuntamiento recibió decenas de miles de reclamaciones de personas que se quejaban de que no se había pasado por su casa a recoger la basura. El Organismo Noruego de Inspección del Trabajo examinó a Veireno y se encontró con que algunos de los empleados trabajaban hasta 90 horas por semana.

Cuando comenzó el contrato de la compañía privada con el municipio de Oslo, uno de los empleados había mantenido una semana laboral de siete días, durante varias semanas. Una gran parte de la plantilla había trabajado durante más de 70 horas semanales, con una jornada que empezaba a las seis de la mañana y terminaba a las diez de la noche. Es evidente que el bajo coste de los servicios que estaba prestando Veireno se conseguía a expensas de las condiciones laborales. Estos empleados, que eran los encargados de recoger la basura en la capital noruega y de conducir vehículos pesados, se estaban poniendo a sí mismos y a otras personas en una situación de gran riesgo por seguir unas jornadas laborales tan largas y apenas descansar entre turnos.

El caso de Veireno no es excepcional. La licitación por concurso de los servicios de residuos es mala para los trabajadores y las trabajadoras, y costosa para la ciudadanía. Incluso cuando los servicios se subcontratan, el municipio termina asumiendo todo lo que salga mal. Si Oslo no hubiera recuperado el control de los servicios y se hubiera hecho cargo de las personas contratadas por Veireno, la plantilla no habría cobrado el salario después del 1 de enero de 2017, ya que la compañía se declaró en bancarota y se desvinculó de toda responsabilidad.



Recogida de basura en Oslo

Fotografía: Simen Aker Grimsrud/Fagbladet

Emil Gasparovic (derecha) y su compañero están ahora contratados a jornada completa por el Ayuntamiento de Oslo, después de que este retomara el control público de la gestión de los residuos, a principios de 2017.

Las remunicipalizaciones en Noruega

El camino hacia las remunicipalizaciones se vio allanado por la nueva orientación política en el ámbito de los gobiernos locales. Diecisiete municipios han empezado a retomar la gestión pública de algunos servicios, incluido en centros urbanos importantes como Oslo, Bergen y Tromsø. En Oslo, el gobierno municipal pasó del centro-derecha a la izquierda por primera vez en 18 años. Y la dirección política de la capital depende ahora de una coalición formada por el Partido Laborista, el Partido Socialista de Izquierda y el Partido Verde. Bergen, la segunda mayor ciudad del país, situada en el oeste, representa un caso parecido, ya que adoptó un gobierno de centro-izquierda después de 15 años de dominio del centro-derecha. La remunicipalización de dos centros para el cuidado de personas mayores que antes estaban externalizados es uno de los resultados concretos de la nueva dirección política. El gobierno local también ha votado

a favor de mantener todos los centros de cuidado de personas mayores en manos del municipio o de externalizar los servicios solo a organizaciones sin fines de lucro.

Cuadro II

La remunicipalización de los centros para el cuidado de personas mayores

El Ayuntamiento de Bergen estaba dispuesto a perder dinero con el proceso de remunicipalización de dos centros de cuidado de personas mayores. Pero sucedió todo lo contrario. En mayo de 2016, el municipio volvió a asumir la gestión de los dos centros. Los partidos políticos de la derecha protestaron contra la remunicipalización y la Confederación del Sector de Servicios de Noruega afirmó que el proceso costaría 11 millones de coronas noruegas (aproximadamente un millón de euros).²

Antes de que hubiera transcurrido un año, los cálculos no dejaban lugar a dudas: uno de los centros había equilibrado su presupuesto y, el otro, había logrado un superávit de casi cinco millones de coronas noruegas (aproximadamente medio millón de euros).

En una entrevista con la revista *Fagbladet*, Christian Magnussen, representante del sindicato Fagforbundet en uno de los centros, señaló que se había respondido a todas las inquietudes que manifestaban los trabajadores y las trabajadoras antes del proceso de remunicipalización, y que ahora todos estaban satisfechos de estar contratados por el Ayuntamiento. Gracias al proceso, se incrementaron los salarios de casi toda la plantilla y se mejoraron los planes de pensiones.³ El principal comisionado del Ayuntamiento de Bergen, Harald Schjelderup, del Partido Laborista, declaró

a *Fagbladet*, antes del proceso remunicipizador, que retornar a manos públicas los servicios no solo supone una medida política importante, sino que tiene también sus razones técnicas. Se trata de asumir la responsabilidad de la contratación en el sector de la salud asegurando unas buenas condiciones de trabajo, seguridad laboral y la posibilidad de un empleo a jornada completa con un contrato permanente.

Bodø, en el norte de Noruega, es otro municipio relativamente grande donde el gobierno local cambió de rumbo tras las elecciones de 2015. En Bodø, el Congreso Noruego de Sindicatos y el Sindicato de Personal Municipal y General de Noruega desempeñaron un papel importante en las campañas a favor de los partidos políticos que se habían posicionado en contra de las privatizaciones y que apoyaban otros asuntos importantes para los sindicatos. Tras la victoria, el actual gobierno municipal, una coalición del Partido Laborista y otros cuatro partidos de centro-izquierda, acordó crear la plataforma política 'Proyecto Democracia'.⁴ En la plataforma, el gobierno local se ha comprometido a colaborar con los sindicatos y los trabajadores y las trabajadoras en los planes de desarrollo del municipio. La plataforma también ha manifestado que ningún servicio municipal se debería someter a procesos de licitación.

Stord, un municipio relativamente pequeño del oeste de Noruega, volvió a poner en manos públicas los servicios de limpieza después del cambio de gobierno local en 2015. Los servicios consistían en la limpieza de todos los edificios municipales, desde el Ayuntamiento hasta los jardines de infancia, las escuelas y los pabellones deportivos. La sección local del Partido Laborista ya se había comprometido durante la campaña electoral a desprivatizar los servicios de limpieza. El gobierno local también ha decidido utilizar la cooperación a tres bandas como herramienta para el desarrollo del municipio. Según el alcalde de Stord, la cooperación formal entre las tres partes —los delegados sindicales, los líderes de la administración

municipal y los políticos locales— propiciará una mejor toma de decisiones, una mayor calidad y eficiencia de los servicios, y una mejor dirección.

Sandnes es un municipio del sur de Noruega que ha emprendido una iniciativa para reforzar sus servicios de bienestar de la infancia y acabar con los contratistas privados. Hasta 2010, Sandnes externalizaba gran parte de sus servicios de bienestar de la infancia a compañías privadas, en especial los servicios de orientación familiar, asistencia en el hogar y apoyo para las actividades de ocio. En 2010, el gobierno local decidió crear sus propios servicios públicos. Las razones que impulsaron la decisión eran de carácter tanto económico como técnico. Al municipio le salía muy caro adquirir estos servicios de las compañías privadas y, al mismo tiempo, el servicio municipal no desarrollaba sus propias capacidades o conocimientos. Para 2016, tras haber traspasado la responsabilidad de su sistema público de bienestar de la infancia, que goza de una gran capacidad, el municipio de Sandnes estaba subcontratando muy pocos servicios privados. La medida se ha traducido en la mejora de los conocimientos y las competencias internas, una intervención y prevención más tempranas, y un mejor control de la calidad de los servicios. Someter los servicios de bienestar de la infancia a la gestión municipal también ha facilitado que se prioricen los recursos. El municipio ha cosechado un reconocimiento local y nacional por sus servicios. Tanto las familias que reciben los servicios como las autoridades supervisoras están satisfechas con el nuevo modelo.

Atención preescolar y hospitales

En Noruega, todos los niños y las niñas, al cumplir un un año, tienen derecho a una plaza en un jardín de infancia del municipio donde viven. Más del 90 por ciento de los niños noruegos (de 1 a 5 años) asisten al jardín de infancia. Los primeros jardines de infancia fueron creados por organizaciones sin ánimo de lucro, que eran las que, tradicionalmente, habían gestionado estos servicios. Pero desde que se autorizó que las compañías privadas con fines de lucro entraran en el mercado, estas han tendido a

ampliar su cuota de mercado, en detrimento de las entidades sin ánimo de lucro.

Hoy día, en torno a la mitad de los jardines de infancia están gestionados por los municipios, y la otra mitad, por compañías privadas. Los principios de financiación y el sistema de control de los jardines de infancia privados son complicados. Se diferencian de otros servicios que son objeto de licitación porque no existe un límite contractual. Los jardines de infancia privados dejarán de prestar servicio cuando ellos mismos lo decidan; por ejemplo, si el mercado ya no es rentable (muy pocos niños y niñas).

Por este motivo, es difícil retornar a manos públicas este servicio. Las ciudades de Oslo y Trondheim, en el centro de Noruega, con la idea de recuperar una mayor cuota del mercado, han aprobado una resolución local para que todos los futuros jardines de infancia estén administrados por el propio municipio o por una organización sin ánimo de lucro. Estas resoluciones excluyen a las compañías privadas con carácter comercial de los futuros servicios preescolares.

Aunque todos los hospitales noruegos son de propiedad estatal, algunos de los servicios que se prestan en ellos están subcontratados. Tres hospitales, que dependen de las autoridades regionales de salud, se han comprometido a volver a encargarse de servicios que se estaban licitando mediante concurso. Sin embargo, se prevé que una nueva ley relativa al impuesto sobre el valor añadido de los servicios hospitalarios incremente la presión para privatizar ciertos servicios, como la limpieza, la tecnología de la información y la contabilidad en los hospitales.

El modelo nórdico

Los servicios universales de bienestar y el mantenimiento de unos servicios públicos de alta calidad son uno de los ejes de lo que se conoce como 'modelo nórdico': las políticas económicas y sociales comunes en Dina-

marca, Finlandia, Noruega, Islandia y Suecia. Aunque entre estos países existen diferencias notables, todos ellos comparten algunas características. Entre ellas, encontramos un paradigma que combina el capitalismo de libre mercado con un Estado del bienestar de gran alcance y sólidos convenios colectivos a escala nacional. Estos países tienen economías de dimensiones relativamente pequeñas, mercados de trabajo bien organizados y Estados del bienestar bien desarrollados. Pero cada uno de los países nórdicos tiene su propio modelo económico y social, como es el caso del 'modelo noruego'.⁵

El modelo noruego se basa en tres pilares: gobernanza económica, bienestar público y un mercado laboral organizado. Una de las principales características de la vida política noruega es el diálogo social y la cooperación tripartita.⁶

Un alto porcentaje de los trabajadores y las trabajadoras pertenece a algún sindicato, que representan aproximadamente al 50 por ciento de la fuerza laboral del país. En el sector público, cuatro de cada cinco empleados cuentan con una afiliación sindical, mientras que, en el privado, la proporción no supera los dos de cada cinco. El resto de los países nórdicos tienen cifras más altas; en todos se sitúa por encima del 60 por ciento. Sin embargo, la tendencia en Noruega, como en muchos países europeos, apunta a un descenso del número de personas organizadas en sindicatos.

El Sindicato de Personal Municipal y General de Noruega, llamado Fagforbundet, es el mayor sindicato del país. Sus 360 000 afiliados y afiliadas trabajan principalmente en el sector municipal o en empresas y sociedades de propiedad pública. Casi el 80 por ciento de las personas afiliadas son mujeres, lo cual refleja el desequilibrio de género que impera en la mayoría de las ocupaciones representadas en el sindicato.

Hay economistas que critican el modelo nórdico, sosteniendo que el sector público es desmesurado y el mercado laboral demasiado rígido debido a la fuerza de los sindicatos que participan en la negociación colectiva

y, finalmente, porque los niveles impositivos son demasiado elevados. Según las teorías económicas clásicas, estas economías nacionales son insostenibles. El modelo nórdico se compara en ocasiones con un abejorro: técnicamente, no debería poder volar, ya que sus alas son muy pequeñas con respecto al peso de su cuerpo. Pero el hecho es que vuela. Del mismo modo, el modelo nórdico, en líneas generales, ha demostrado ser un éxito.⁷

Sin embargo, los fundamentos mismos del modelo noruego se encuentran sometidos a una gran presión debido a las políticas introducidas por gobiernos liberales/conservadores, como los cambios en la legislación laboral, las privatizaciones y la rebaja de impuestos. Los opositores del Gobierno afirmarán que aún estamos volando, aunque puede que no tan bien como antes. Y quizá no por mucho tiempo, a menos que se elija una nueva dirección política.

El planteamiento estratégico de Fagforbundet

A finales de la década de 1990, Fagforbundet y otros sindicatos del sector público se enfrentaron a serios desafíos. La corriente de la Nueva Gestión Pública estaba arrasando tanto en el ámbito municipal como regional, y se consideraba que las privatizaciones, la desregulación y las licitaciones brindaban la respuesta necesaria para uno de los desafíos del sector público.

Fagforbundet opuso resistencia a esa presión privatizadora, argumentando que la competencia no funciona en los servicios que implican el cuidado de las personas, y que las licitaciones generan una carrera al abismo y promueven los mínimos en materia de salarios y otras condiciones laborales. Fagforbundet siempre ha sostenido que los servicios públicos deben permanecer en manos públicas, y en 1999 puso en marcha un proyecto destinado a mejorar los niveles de producción y los servicios sin privatizarlos. El objetivo era neutralizar los llamamientos políticos a favor de la privatización.

Gracias a la implicación de las directivas de las distintas administraciones municipales, de representantes y delegados sindicales, y de políticos locales, la calidad de los servicios públicos mejoró y la campaña política que estaba impulsando las privatizaciones perdió fuerza. El proyecto consiguió buenos resultados. Fagforbundet mantuvo sus iniciativas para fomentar el diálogo social y la cooperación tripartita en el ámbito local con el fin de mejorar los servicios públicos en los municipios.

Cuadro III

La cooperación local a tres bandas

El término ‘cooperación tripartita’ —es decir, a tres bandas— alude a la colaboración constructiva entre representantes de la vida política, gerentes de la administración y sindicatos. El objetivo es trabajar en sintonía para generar una cultura de la cooperación que fomente la búsqueda de las mejores soluciones locales a los desafíos concretos que enfrenta el municipio. Al crear un foro para compartir ideas, las sugerencias del personal y de otras voces que no suelen estar presentes en la administración del municipio se pueden plantear y tratar de forma sistemática. La cooperación tripartita no representa una pieza formal de la toma de decisiones políticas; es, simplemente, una parte del proceso de desarrollo. Su razón de ser estriba en la idea de que los diferentes puntos de vista y perspectivas conducen a mejores soluciones.

Diálogo social y cooperación tripartita

El modelo nórdico de diálogo y cooperación tripartita goza de una larga tradición y ha demostrado sus logros. Durante los últimos 10 años, el Ministerio nacional que se encarga de las administraciones locales ha co-

laborado con la Asociación Noruega de Autoridades Locales y Regionales (KS) y los cuatro mayores sindicatos del país para apoyar programas en los municipios.

Fagforbundet ha desempeñado un papel clave en estos programas. Para poder participar en el programa, los municipios debían basar los proyectos en la cooperación tripartita entre representantes de la vida política, gerentes de la administración y personal y delegados y delegadas sindicales. Más de la mitad de los 426 municipios de Noruega han participado en los programas, que abarcan ámbitos como la reducción de los permisos por enfermedad, el trabajo a tiempo completo, la mano de obra calificada, la comunicación y la innovación. Tanto las evaluaciones internas como las externas de los programas han sido positivas. El Instituto Noruego de Estudios Urbanos y Regionales evaluó algunos de los programas anteriores, con buenos resultados.

La cooperación vale la pena

El centro de estudios Oslo Economics⁸ halló indicios de mejora notable en todos los temas relacionados con un programa denominado 'Juntos por un municipio mejor'. En el ámbito de los permisos por enfermedad, los municipios participantes consiguieron reducir el gasto en casi 38 millones de euros (después de deducir todos los costes administrativos del programa), gracias a unas mejores condiciones laborales que ayudaron a limitar el estrés y disminuir las enfermedades.

A Fagforbundet le complace comprobar que el modelo de cooperación tripartita a nivel municipal está creciendo. En 2015, un centro de conocimiento sobre cuestiones sindicales, De Facto, evaluó el impacto del diálogo tripartito en las economías de los municipios y publicó un informe titulado 'La cooperación vale la pena'. Según la evaluación, el diálogo y la cooperación tripartitos permitieron que cada uno de los municipios redujera entre el 2 y el 3,5 por ciento del total de los costes operativos. La cooperación tripartita también impidió las privatizaciones en tres municipios.⁹

Cooperación política

Las elecciones municipales de 2015, a las que hemos aludido en apartados anteriores, fueron entendidas por muchos analistas como una derrota de los conservadores y una victoria para el Partido Laborista y el Partido Verde en particular. Algunos comentaristas políticos resumieron los resultados electorales diciendo que el mapa de Noruega “se ha pintado de rojo”.

Históricamente, el movimiento sindical ha estado vinculado con el Partido Laborista. Además de allanar el camino para desprivatizar algunos servicios, el nuevo paisaje político en los municipios abrió otras oportunidades para Fagforbundet. El sindicato ha firmado acuerdos oficiales sobre cooperación local entre Fagforbundet y el Partido Laborista en unos 200 municipios. Esa cooperación local se mantiene principalmente con el Partido Laborista, pero puede implicar también a otros partidos afiliados políticamente.

En pocas palabras: Fagforbundet se siente optimista con la situación general de las remunicipalizaciones y las desprivatizaciones en Noruega. Nuestro planteamiento estratégico con respecto a la cooperación tripartita a escala municipal, es decir, el diálogo activo entre los sindicatos y los partidos políticos, está dando sus frutos. Creemos que el modelo basado en la cooperación representa la mejor manera de crear empleos y garantizar unas buenas condiciones de trabajo en el plano local. Y estamos convencidos de que es la vía para prestar unos servicios públicos de gran calidad a la ciudadanía y mantener los servicios municipales en manos públicas.



Bjørn Pettersen es responsable del Departamento de Reestructuración de Fagforbundet (Sindicato de Personal Municipal y General de Noruega) y cuenta con una dilatada experiencia en la gestión de programas públicos de desarrollo.



Nina Monsen es asesora del Departamento de Reestructuración de Fagforbundet y tiene una amplia experiencia en el ámbito de la cooperación, la ayuda al desarrollo y las inversiones del sector privado de los países nórdicos en los países en desarrollo.

Notas

- 1 Tømmerås, Ola (2017) Veireno politianmeldt igjen. *Fagbladet*, 14 de febrero.
- 2 *Norwegian Broadcasting Corporation* (2017) Sjukeheimen gjekk i pluss sjølv om kommunen tok over. 1 de febrero. <https://www.nrk.no/hordaland/sjukeheim-i-pluss-etter-at-kommunen-tok-over-1.13351394>
- 3 *Fagbladet* (2016) 22 de septiembre. <http://fagbladet.no/nyheter/trives-som-kommune-ansatt-6.91.409748.9e3d1babb3>
- 4 Sitio web del Ayuntamiento de Bodø (sin fecha) Proyecto Democracia. <http://politikk.bodo.kommune.no/demokratiprojektet/category10097.html> (consultado el 16 de junio de 2016)
- 5 Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe y Bård Jordfald (2015) The Nordic model towards 2030. A new chapter? NordMod2030. Fafo-report 2015:07. Oslo: Fafo Institute for Labour and Science Research.
- 6 Støstad, Jan-Erik (2016) The Nordic model for dummies – All you need to know in 6 minutes. Oslo: SAMAK (Comité de Cooperación de los Partidos Socialdemócratas y las Confederaciones Sindicales Nórdicos).
- 7 NordMod2030 (2014) Summaries of project reports. Oslo: Fafo. <http://fafoarkiv.no/pub/rapp/953/953.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2017).
- 8 Oslo Economics (2016) Evaluation of the programme Together for a Better Municipality. Marzo.
- 9 *DeFacto* (2015) 'Cooperation pays off' an evaluation of local tripartite cooperation in three Norwegian municipalities. Informe.