

SERVICIOS PÚBLICOS 2.0: GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Contenido

1. <i>Antecedentes</i>	2
2. <i>Participación de lxs trabajadorxs y democracia en el lugar de trabajo</i>	2
3. <i>Propiedad pública democrática y participación en los servicios públicos locales</i>	6
4. <i>Colaboraciones público-comunitarias</i>	7
5. <i>Gestión comunitaria</i>	10
6. <i>La presupuestación participativa</i>	11
7. <i>Remunicipalización y servicios públicos 2.0</i>	11
8. <i>Conclusiones</i>	12

1. Antecedentes

La propiedad pública de los servicios públicos vitales ofrece la oportunidad de construir una nueva generación de servicios públicos locales de calidad que sean innovadores, participativos, responsables, democráticos y que funcionen para lxs trabajadorxs, las personas y sus comunidades. Además, cuando los servicios son de titularidad pública e incluyen formas de gobernanza democrática y de participación significativa de lxs trabajadorxs, tienen el potencial de ofrecer un espacio único para ser pioneros en prácticas de gestión nuevas y progresistas que no se basan necesaria o únicamente en los mismos indicadores de rendimiento utilizados por los servicios públicos de gestión privada (por ejemplo, el rendimiento de la inversión, la productividad, la rentabilidad, el tiempo de trabajo, etc.). Pueden introducir nuevos indicadores de rendimiento cualitativos y cuantitativos (por ejemplo, el impacto social y medioambiental, la calidad y el alcance de los servicios, la reinversión de los ingresos en el servicio, la participación de lxs trabajadorxs y la ciudadanía, la reducción de las tarifas de lxs usuarixs, etc.), al tiempo que garantizan la viabilidad del servicio a largo plazo, el empleo digno y un servicio de calidad con un acceso equitativo. La ISP se refiere a esta visión de los servicios públicos locales que necesitamos como "*Servicios Públicos 2.0*".

Aunque la participación de lxs trabajadorxs y la apropiación democrática de los servicios públicos puede parecer un objetivo abstracto y utópico en muchos contextos en los que la democracia y el respeto de los derechos humanos y laborales son un reto, o en los que las relaciones laborales son muy conflictivas, estas han sido un punto que tratar en las agendas de lxs trabajadorxs y los sindicatos desde su existencia. La visión de las diferentes formas de participación de lxs trabajadorxs, de la democracia en el lugar de trabajo y de la propiedad democrática está arraigada en la historia de los sindicatos y se han llevado a cabo experimentos sociales con resultados dispares desde el inicio de la primera revolución industrial.¹

Existen diversas formas de participación de lxs trabajadorxs y los sindicatos en los sistemas de relaciones laborales de países como Alemania, Austria, Francia, los Países Bajos y los países escandinavos. Asimismo, los sistemas de participación ciudadana y comunitaria en el suministro y la gestión de bienes y recursos públicos como el agua, la energía, los alimentos y el medio ambiente han sido durante siglos las únicas opciones para las comunidades en las que la infraestructura y la gobernanza de los servicios públicos modernos han sido deficientes o inexistentes. Las cooperativas de trabajadorxs, usuarixs y consumidorxs, así como los grupos comunitarios, desempeñan un papel fundamental en la prestación colectiva local de servicios vitales en zonas rurales, insulares y remotas, como ocurre en Colombia (por ejemplo, en el caso del agua)² y en Filipinas (por ejemplo, en el de la electricidad), entre otros.

Existe un amplio espectro de modelos de participación de lxs trabajadorxs, del público y de la comunidad: muchos de ellos están aún por desarrollar o probar. Las siguientes secciones pretenden ofrecer un marco al tema, definiciones básicas y una revisión concisa de algunas de las opciones con vistas a alimentar el debate dentro de la ISP. El documento dista mucho de ser exhaustivo. Las experiencias directas de las afiliadas a la ISP y sus contribuciones al debate en este ámbito son especialmente valiosas y se les anima a que las compartan.³

2. Participación de lxs trabajadorxs y democracia en el lugar de trabajo

Para explorar el papel de lxs trabajadorxs y los sindicatos de GLR en la participación y la apropiación democrática de los servicios públicos locales y sus implicaciones más amplias en la democracia a nivel local y

¹ Arte, "[Travail, Salaire, Profit](#)" et "[Capitalisme](#)". Séries documentaires, France, 2019 et France, 2014

² Roca Servat, D., Botero Mesa, M., y Correa Zuluaga, S., "[Community-based Water Provision in Colombia in times of Covid-19](#)" en McDonald, D.A., Spronk S., y Chavez D. (eds.), "[Public Water and Covid-19: Dark Clouds and Silver Linings](#)", Municipal Service Project (Kingston), Transnational Institute (Amsterdam) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (Buenos Aires) 2020

³ Si las afiliadas de la ISP desean añadir/contribuir a este informe o desean compartir sus experiencias de participación de lxs trabajadorxs y de la comunidad en los servicios públicos locales, están invitadas a ponerse en contacto con la ISP GLR y los Servicios Municipales en: lrg-municipal@world-psi.org

nacional, es necesario evocar y revisar primero algunos conceptos clave que sustentan la "*participación de lxs trabajadorxs*" y la "*democracia en el lugar de trabajo*" (a veces denominada "*democracia industrial*"). Estos conceptos pueden resumirse en gran medida como las oportunidades y los procesos significativos (tanto los procesos informales como los formales respaldados por el convenio colectivo y/o por la ley) que existen para permitir diversos grados de participación de lxs trabajadorxs en la organización, la toma de decisiones y la gestión de sus lugares de trabajo, y en la configuración de las relaciones en el lugar de trabajo, ya sea a través de lxs propixs trabajadorxs y/o de lxs representantes sindicales electxs.

Si bien las formas primordiales e insustituibles de participación de lxs trabajadorxs y de democracia en el lugar de trabajo se expresan a través del ejercicio de los derechos sindicales fundamentales de libertad de asociación y de negociación colectiva, así como con la acción colectiva, existen formas adicionales de participación de lxs trabajadorxs y de democracia en el lugar de trabajo que se incluyen a continuación (en orden creciente de empoderamiento de lxs trabajadorxs):

- **Información:** implica el acceso a información relevante y significativa para lxs trabajadorxs y sus sindicatos sobre su empresa (u organización) que es estratégica para el futuro del lugar de trabajo y susceptible de tener un impacto directo o indirecto en los puestos de trabajo, las condiciones laborales y la organización del lugar de trabajo (por ejemplo, situación financiera, cambio de propiedad/administración, reestructuración, externalización/contratación interna, salud y seguridad en el trabajo, automatización y digitalización, estrategias de inversión, etc.). La información debe facilitarse en el momento oportuno y de buena fe para que lxs trabajadorxs y sus sindicatos puedan revisarla adecuadamente y formarse una opinión contrastada antes de las consultas y/o las negociaciones de los convenios colectivos con el empleador.
- **Consulta:** se refiere al derecho de lxs representantes de lxs trabajadorxs a expresar una opinión informada y hacer propuestas en tiempo útil, antes de la toma de decisiones ("*consulta significativa*"). La opinión debe ser valorada, pero puede no ser tenida en cuenta en la decisión final tomada por el empresario. Los procesos de consulta pueden estructurarse formalmente en procedimientos específicos y pueden incluir la presencia de órganos consultivos bipartitos permanentes.
- **Participación:** la opinión de lxs representantes de lxs trabajadorxs no puede ser ignorada. Lxs representantes de lxs trabajadorxs forman parte del comité de empresa bipartito con derecho a voto. La participación puede implicar diversas formas de control, como la revisión de la legitimidad de los despidos individuales, la contribución a los acuerdos sobre el tiempo de trabajo y las decisiones sobre la reestructuración. A cambio, este modelo puede implicar la limitación de algunas prerrogativas sindicales (por ejemplo, el derecho de huelga).

El sistema alemán de participación de lxs trabajadorxs en los comités de empresa

Un ejemplo de este modelo es el sistema alemán "*betriebliche Mitbestimmung*" de participación de lxs trabajadorxs en los comités de empresa, llamados "*Betriebsräte*" en el sector privado, "*Personalrat*" o "consejo de personal" en el sector público ⁴. El comité de empresa tiene que representar los intereses de lxs trabajadorxs ante el empresario y garantizar que las obligaciones legales -como las leyes y los reglamentos laborales, las normas de salud y seguridad, así como los convenios colectivos- se respetan y aplican debidamente en la empresa/organización, incluido el mandato del propio comité de empresa. En Alemania, la participación es especialmente habitual para definir las modalidades de tiempo de trabajo; los permisos y las vacaciones; y la seguridad y la salud en el trabajo (SST). Si el comité de empresa y el empresario no consiguen llegar a un acuerdo, se crea un comité de arbitraje bipartito para resolver la cuestión. El comité de arbitraje está compuesto por la mitad de lxs representantes de lxs trabajadorxs y por la mitad de lxs representantes de la empresa, más un presidente neutral. Además, cualquiera de las partes puede decidir acudir al tribunal administrativo para defender los derechos de participación. En el sector público, los derechos de participación del comité de empresa están limitados en algunos casos por el "deber de reserva" (véase la página 5 de este informe). ⁵

⁴ Müller, A., Schmidt, W., "Staff councils - Workplace representation in German municipalities", 9º Congreso Mundial de ILERA, Lund, Suecia, 21-24 de junio de 2021

⁵ Intercambio con A. Duttine, ver.di unión. Octubre de 2021

- **Codeterminación (o cogestión):** lxs representantes de lxs trabajadorxs son elegidos en el consejo de administración de empresa con plenos derechos hasta el 50% de la representación del consejo (codeterminación simétrica). Este sistema implica que dichxs representantes pueden contribuir a la gestión de la empresa/organización en posición de igualdad con lxs demás administradorxs. Por lo tanto, pueden supervisar el trabajo de los cargos ejecutivos y decidir sobre cuestiones estratégicas, económicas y laborales, incluso por votación.

El sistema alemán de participación de lxs trabajadorxs en los consejos de administración

En Alemania existe un sistema de cogestión ("*Unternehmensmitbestimmung*") que se aplica tanto a las empresas públicas como a las privadas. En virtud de este sistema, lxs representantes electxs de lxs trabajadorxs pueden constituir entre un tercio del consejo de administración de la empresa (empresas con 500-2.000 empleados) y el 50% ("*Paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat*" para empresas con más de 2.000 empleados en la industria del acero y el carbón).⁶ Lxs representantes de lxs trabajadorxs pueden elegir a lxs miembros del consejo de administración, nombrar a los directivos, supervisar su trabajo y decidir sobre cuestiones económicas como las grandes inversiones y los informes. En las empresas públicas clasificadas como establecimientos públicos (sin participación de capital privado), como suele ser el caso en Alemania de los transportes, el agua y el saneamiento, la energía, los servicios de residuos o la investigación científica, se aplican leyes específicas que definen las modalidades de participación de lxs trabajadorxs en el consejo de vigilancia. Mientras que algunos establecimientos públicos reproducen el proceso que se aplica en el sector privado, otros tienen su sistema específico. Por ejemplo, aunque el hospital "charity" de Berlín -el mayor hospital público del país- cuenta con 15.000 empleadxs, sólo un tercio de lxs representantes del consejo de vigilancia proceden de lxs trabajadorxs. En Francia, existe un sistema similar en el que lxs representantes de lxs trabajadorxs elegidxs ("*administrateur.trice salarié.e*") pueden formar hasta un tercio del consejo de administración de las empresas públicas con más de 5.000 trabajadores, siempre que estén sometidas al derecho laboral privado (no público).

En las empresas del sector privado, el concepto de control, participación y propiedad de lxs trabajadorxs puede ir más allá de la toma de decisiones y significar la "participación *económica de los trabajadores*" en las acciones y beneficios de la empresa. Es más, la "*propiedad y el control de lxs trabajadorxs*" implica la propiedad directa de estxs sobre el capital y los medios de producción de una empresa, así como su control colectivo y autoorganizado sobre las opciones de producción y los procesos de gestión. Aunque nunca se puso en práctica, el "Plan Lukas" ofrece un ejemplo interesante. Desarrollado por lxs trabajadorxs de Lukas Aerospace en 1976 para salvar a su empresa británica de una reestructuración masiva, el plan utilizaba activamente no sólo la experiencia del personal y su conocimiento interno del proceso de producción, sino también su conciencia social y política, proporcionando un plan industrial y financiero viable que preveía trasladar la producción de la empresa de las armas hacia los bienes de utilidad social, salvando al mismo tiempo miles de puestos de trabajo.⁷

Asimismo, en el sector privado, existen dos obstáculos históricos y estructurales principales para el acceso de lxs trabajadorxs a formas de participación y democracia en el lugar de trabajo, ambos arraigados en un desequilibrio intrínseco de poder entre el capital y el trabajo. El primero es el concepto de *propiedad privada* y su protección legal en el sistema capitalista, ya que los medios de producción y el capital de la empresa están en manos de un propietario privado (o de un consorcio de asociados). En el caso de las empresas del mercado de valores, esa propiedad exclusiva se fragmenta entre los accionistas. Cuando el capital de la empresa está en manos de los accionistas, el *deber fiduciario* de maximizar el rendimiento de los accionistas representa una barrera adicional. La segunda es la *relación de subordinación* entre la dirección y lxs empleadxs consagrada en el contrato de trabajo, que otorga al empresario autoridad sobre el/la empleado/a y exige su cumplimiento y obediencia a cambio de un salario. Además, la relación laboral - especialmente en el sector público - puede implicar una *obediencia jerárquica* que limita la libertad de expresión de lxs trabajadorxs.⁸ En ausencia de salvaguardias de los derechos humanos y laborales y de representación sindical, "*el lugar de trabajo bien puede ser un verdadero enclave sin ley*" en el que lxs empleadxs renuncian a su tiempo y libertad a cambio de una remuneración.⁹

⁶ En este sistema de codeterminación simétrica, en las empresas privadas el/la presidente/a del consejo de administración tiene que formar parte del empresariado y en caso de igualdad de votos entre lxs miembros trabajadorxs y empresarios del consejo su voto cuenta el doble en la siguiente votación

⁷ Smith, A. "[The Lucas Plan: What can it tell us about democratising technology today?](#)", Workerscontrol.net, 2016

⁸ Arte, "[Travail, Salaire, Profit](#)" et "[Capitalisme](#)". Séries documentaires, France, 2019 et France, 2014

⁹ Leonardi, S. "La partecipazione dei lavoratori in UE e in Italia. Cenni introduttivi", IRES Nazionale, Roma 2021, p. 1;

En cuanto al sector público, si este último obstáculo estructural a la participación de lxs trabajadorxs y a la democracia en el lugar de trabajo se aplica a todas las relaciones laborales en la administración pública; y si el primero se aplica también a las empresas públicas -siempre que exista un sistema de pago de dividendos entre accionistas públicos y/o privados-, aparece un impedimento adicional específico del sector público. Se trata del llamado *deber de reserva* que se aplica a lxs funcionarixs, que deben ser neutrales en la ejecución de las políticas y medidas encomendadas por las autoridades democráticamente elegidas; y no deben adoptar comportamientos susceptibles de poner en peligro el servicio público. Este deber busca justamente proteger las instituciones públicas, los servicios públicos, la democracia y el buen cumplimiento de las leyes y políticas públicas. Forma parte de los sistemas de servicio público profesionalizados, en los que éstos están al abrigo de los intereses creados e individuales y de los ciclos políticos. Se suele reconocer que cuando lxs trabajadorxs de los servicios públicos son elegidxs como representantes sindicales o reciben mandatos políticos pueden ejercer más libertad debido a su misión.¹⁰

No obstante, ni las empresas privadas ni los servicios e instituciones públicas son entidades abstractas. Lxs trabajadorxs son su tejido, y a menudo ofrecen diariamente la mayor parte de su tiempo, energía, habilidades y experiencia a sus puestos de trabajo. Si la humanidad quiere desarrollar, alimentar y proteger colectivamente la democracia, potenciar la responsabilidad y la participación, no hay forma de separar la democracia social, económica y laboral, la responsabilidad y la participación entre sí, ya que todas forman parte de un mismo continuo y son interdependientes.¹¹ De hecho, cualquier trabajador/a es también un/a ciudadanx con derecho a voto, un miembro de la sociedad, un/a usuaria de los servicios públicos y un/a consumidor/a. También en el sector público, las formas de participación significativa de lxs trabajadorxs y la democracia en el lugar de trabajo pueden habilitarse y mejorarse no sólo preservando los legítimos propósitos del deber de reserva, sino beneficiando la calidad del servicio público al valorar plenamente a lxs trabajadorxs públicxs como personas en su totalidad, no sólo como trabajadorxs; y reconociendo y potenciando su experiencia, profesionalidad y dedicación al servicio, un rasgo característico de lxs trabajadorxs de los servicios públicos que están en contacto continuo y directo con lxs usuarixs y las comunidades locales.¹²

En su Estrategia 2020, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha declarado 2021 como el Año por más Democracia en el Trabajo. En su Estrategia y Resolución, la CES afirma: "Al igual que lxs votantes pueden influir en la organización de sus comunidades, lxs trabajadorxs deberían tener más voz en la organización y las decisiones de sus empresas. Lxs empleadxs del sector público deberían igualmente participar de forma efectiva en el proceso de toma de decisiones sobre cómo se organizan y prestan los servicios públicos [...] La necesidad de capacitar a lxs trabajadorxs de las empresas privadas y de los servicios públicos para que expresen sus opiniones, influyan en las decisiones y hagan valer sus derechos de forma colectiva se ignora con demasiada frecuencia en los debates actuales. Sin embargo, la participación de lxs trabajadorxs debería representar una cuestión clave en el siglo XXI. Una mayor implicación de lxs trabajadorxs en sus organizaciones puede mejorar directamente las condiciones de trabajo, los niveles salariales, los derechos laborales, la inclusión social y económica y la sostenibilidad. Dicha implicación contribuye también a una gobernanza empresarial más equilibrada y eficaz y a una mayor calidad de los servicios públicos".¹³

La pandemia de Covid-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor participación de lxs trabajadorxs y de la democracia en el lugar de trabajo como condición previa para lograr el cambio sistémico necesario para abandonar el paradigma extractivista que ha provocado las crisis concurrentes de desigualdad, salud y medio ambiente que ahora amenazan no sólo nuestras economías, sistemas de salud pública y sociedades, sino la vida en la Tierra en su conjunto. En este contexto, las investigadoras Julie Battilana (Universidad de Harvard), Isabelle Ferreras (Universidad de Lovaina) y Dominique Méda (Universidad de París Dauphine) han reunido a un colectivo mundial de mujeres académicas y científicas para imaginar el cambio

¹⁰ Ejemplo del [Código francés de la Función Pública](#).

¹¹ Richer, M., " [La démocratie participative est aujourd'hui davantage une injonction qu'une pratique installée](#) " Terra Nova, Tribuna, 15 de marzo de 2019

¹² Lethbridge, J, " Democratic Professionalism in Public Services ", Bristol University Press, 5 de junio de 2019

¹³ CES, " [Strategy for More Democracy at Work](#) ", Bruselas 2020, pp. 1-2. Véase también CES, " [Resolution on 2021 – Year for More Democracy at Work](#) ", Comité Ejecutivo de 22-23 de marzo de 2021

sistémico necesario para ofrecer un paradigma socioeconómico alternativo basado en los bienes públicos y desmercantilizado en el que las personas y el planeta, y no la extracción de beneficios, sean el centro.

El 16 de mayo de 2020, en la niebla de la primera ola de la pandemia, estas publicaron simultáneamente en todo el mundo un [Manifiesto para democratizar el trabajo, desmercantilizar la economía y descontaminar el planeta](#) en 42 periódicos en 28 idiomas. El Manifiesto está firmado por más de 6.000 investigadorxs y sitúa tanto la participación de lxs trabajadorxs como la democracia en el lugar de trabajo en el centro de la visión transformadora de un orden post-Covid.¹⁴ Algunos extractos del Manifiesto son los siguientes "Los seres humanos que trabajan ni pueden ser reducidos a meros 'recursos'. Esta es una de las lecciones centrales de la crisis actual. Cuidar a lxs enfermxs; repartir alimentos, medicamentos y otros productos esenciales; recoger nuestros residuos; abastecer las estanterías y manejar las cajas registradoras de nuestras tiendas de comestibles: las personas que nos han permitido sobrevivir durante la pandemia de Covid-19 son la viva muestra de que el trabajo no puede reducirse a una mera mercancía. La salud humana y el cuidado de los más vulnerables no pueden regirse únicamente por las fuerzas del mercado. (...) ¿Cómo evitar esta situación inaceptable? Implicando a lxs trabajadorxs en las decisiones relativas a su vida y su futuro en el lugar de trabajo - democratizando (...) desmercantilizando el trabajo - garantizando colectivamente un empleo útil para todxs. (...) A lxs que creen que no se puede confiar en que lxs empleadxs hagan su trabajo sin supervisión, que lxs trabajadorxs necesitan vigilancia y disciplina externa, estos hombres y mujeres están demostrando lo contrario. (...) cómo la sociedad en su conjunto podría reconocer las contribuciones de sus empleadxs en tiempos de crisis, la democracia es la respuesta. (...) se podría exigir a la alta dirección que obtuviera una aprobación doblemente mayoritaria, tanto de las cámaras que representan a lxs trabajadorxs como de los accionistas. (...) Esta crisis también demuestra que el trabajo no debe ser tratado como una mercancía, que los mecanismos del mercado no pueden ser los únicos responsables de las decisiones que afectan más profundamente a nuestras comunidades. (...) Ciertas necesidades estratégicas y colectivas deben ser simplemente inmunes a tales consideraciones. (...) Desmercantilizar el trabajo significa preservar ciertos sectores de las leyes del llamado libre mercado; (...) Democratizar las empresas; desmercantilizar el trabajo; dejar de tratar a los seres humanos como recursos para que podamos centrarnos juntxs en sostener la vida en este planeta".¹⁵

3. Propiedad pública democrática y participación en los servicios públicos locales

Si bien lxs trabajadorxs y los sindicatos son actores clave de los servicios públicos locales arraigados en su tejido, cuando los conceptos de "*participación y apropiación democrática*" se expanden más allá de los límites del lugar de trabajo, todos los principales grupos e individuos afectados sobre los que el servicio público tiene un impacto ("las partes interesadas") deben participar en la gobernanza de dicho servicio público. Por tanto, la "*participación en los servicios públicos locales*" puede entenderse en gran medida como un abanico de posibilidades y configuraciones que van desde las formas de *consulta* (por ejemplo, a través de un órgano consultivo), pasando por la *codecisión* (mediante la participación de, por ejemplo, trabajadorxs y/o usuarixs, ciudadanxs y habitantes en los consejos de administración de los servicios públicos), hasta la *co-creación*, la *co-gestión* y la *co-distribución* del servicio y de las políticas públicas relacionadas. Por último, la propiedad y el control públicos no son necesariamente democráticos, responsables y participativos. La adición de "*democrático*" o "*propiedad democrática*" a la propiedad y participación públicas describe los servicios públicos en los que la toma de decisiones se realiza de forma colectiva, democrática y responsable.¹⁶

Para Andrew Cumbers (Universidad de Glasgow) y Thomas Hanna (Democracy Collaborative) la lista de control de la democracia para la empresa pública del futuro implica lo siguiente:

¹⁴ aa. vv. "[Le Manifeste Travail. Démocratiser. Démarchandiser. Dépolluer](#)", Le Temps, 16 de mayo de 2021 ; aa. vv. "[Humans are not resources. Coronavirus shows why we must democratise work](#)", The Guardian, 15 de mayo de 2021

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Cumbers. A., "Reclaiming public ownership. Making space for economic democracy", Zed Books, Londres-NY, 2012, p.8

Principios y componentes de la empresa pública democrática

1. **Subsidiariedad y descentralización:** las decisiones deben tomarse al nivel más bajo posible de gobierno y las empresas públicas deben crearse a la escala más baja posible, todo ello preservando la calidad de los servicios públicos, así como la prestación universal y equitativa.
2. **Coordinación a nivel superior:** la autonomía local no debe estar desconectada de objetivos sociales más amplios (por ejemplo, objetivos sociales y medioambientales). Además, la coordinación estratégica entre niveles de gobierno, así como la organización a mayor escala, son necesarias para la eficiencia y la coordinación de determinados servicios (por ejemplo, los servicios de electricidad).
3. **Participación de las partes interesadas:** los grupos e individuos afectados por la empresa pública deben tener la oportunidad de participar y opinar sobre su gobernanza, incluidxs lxs usuarixs y lxs residentes. Lxs trabajadorxs deben participar en su gobernanza de diversas formas, como la negociación colectiva, los comités de empresa y el consejo de administración a través de sus representantes elegidxs.
4. **Planificación democrática y participativa:** las partes interesadas deben tener la oportunidad de contribuir activamente a los objetivos, métodos y prácticas de la empresa pública, por ejemplo, a través de un órgano deliberativo que evalúe si está alineado con sus estrategias a largo plazo (por ejemplo, ampliar el acceso al agua, reducir los precios para lxs usuarixs, apoyar a los hogares vulnerables, proteger los recursos comunes y el medio ambiente, etc.).
5. Una **gestión profesional y basada en la experiencia:** el servicio debe ser dirigido por las personas que tienen la experiencia, las habilidades y los conocimientos para hacerlo y debe estar aislado de los ciclos políticos. El respeto a los derechos de lxs trabajadorxs y de los sindicatos, el cumplimiento de los convenios colectivos y las políticas de formación y capacitación de lxs trabajadorxs y del personal directivo son esenciales en este sentido.
6. **Transparencia y rendición de cuentas:** lxs ciudadanxs deben poder ejercer el control democrático y la supervisión del servicio. Las reuniones deben ser abiertas y sus actas fácilmente accesibles, aprovechando también las nuevas tecnologías que permiten la participación ciudadana y la democracia deliberativa.
7. **Establecimiento de valores y objetivos más amplios:** el servicio no debe identificar sus valores y objetivos de forma aislada, sino en consulta con las partes interesadas y en conexión con objetivos sociales más amplios (por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, la desigualdad, los ODS, etc.)

Fuente: elaboración propia de Cumbers y Hanna 2019¹⁷, p11.

Un experimento interesante es el que ofrece el caso de la empresa pública de agua de Terrassa (España), donde la remunicipalización de 2014 y la posterior creación de la empresa pública de agua "Taigua" permitieron establecer una forma experimental de participación comunitaria y co-creación de políticas en el servicio público local.

El Observatorio del Agua de Terrassa (OAT)

En la tercera ciudad más grande de Cataluña, Terrassa (218.535 habitantes), la plataforma ciudadana Taula de l'Aigua de Terrassa comenzó a hacer campaña para volver a la gestión pública del agua en 2014. Su Pacto Social por el Agua Pública, cuyo objetivo es garantizar la gestión pública, integral y participativa de todo el ciclo del agua, obtuvo el apoyo de lxs candidatxs a las elecciones municipales de 2015. Al año siguiente, el ayuntamiento recién elegido aprobó una moción a favor de la gestión directa del agua, y la empresa pública del agua Taigua se creó finalmente como empresa pública en 2018. Poco después se aprobaron los estatutos del [Observatorio del Agua de Terrassa](#) (OAT). El OAT se constituye como un [organismo autónomo](#) adscrito al Ayuntamiento de Terrassa. Se rige por el [Pacto Social por el Agua Pública](#) y tiene el mandato de facilitar la participación ciudadana para definir las políticas y orientar las decisiones estratégicas que afectan al servicio municipal de abastecimiento de agua. Esto significa que el OAT puede realizar estudios y elaborar informes y recomendaciones sobre la gestión del agua. También tiene la facultad de redactar acuerdos que deben ser estudiados por el gobierno municipal. El OAT ha asumido el reto de coproducir las políticas públicas y los servicios del agua junto con sus usuarixs, y debe considerarse como un experimento en curso. Según su página web, el OAT está compuesto por [37 miembros](#) que representan a los [actores locales](#) de la siguiente manera: lxs miembxs natxs (4); el gobierno (1); los partidos políticos (5); los grupos sociales -incluidos los grupos de consumidorxs y de la ciudadanía- (9); los grupos económicos -grupos de empresarixs locales y la cámara de comercio local- (5), dos trabajadorxs del servicio y tres representantes de sus respectivas federaciones sindicales (CCOO, UGT y CGT) (5); las universidades (3); las escuelas (3); un representante de los servicios técnicos de Taigua y otro del municipio (2).

Fuente: Extracto del TNI 2021, p.18 y página web de la OAT 2021.

4. Colaboraciones público-comunitarias

A los efectos de este informe político, nos referimos a la "propiedad pública" de una manera expansiva como a las formas de propiedad colectiva de los servicios locales que son de propiedad colectiva - por lo tanto, "pública", ya sea a través del Estado (concebido como las instituciones democráticas que deben ser un reflejo justo de la gente y las comunidades con el objetivo de servir al interés general); o a través de una combinación

¹⁷ Cumbers, A., Hanna, T. M., "Constructing the Democratic Public Enterprise. A Response to the Labour Party's Consultation on Democratic Public Ownership", Universidad de Glasgow y Democracy Collaborative, junio de 2019.

del Estado y las formas de organizaciones basadas en la comunidad, tales como las redes sociales de ayuda mutua, cooperativas, grupos de solidaridad.

Cuando los servicios públicos locales son prestados y gobernados por una combinación de instituciones públicas y organizaciones comunitarias, pueden denominarse "Colaboraciones Público-Comunitarias" (CPC).¹⁸ Las CPC tienen el potencial de aunar el poder político, el mandato y los recursos de las autoridades y la administración locales con la energía y la innovación que la participación de lxs ciudadanxs y las comunidades -incluidos lxs trabajadorxs- pueden aportar para abordar eficazmente sus propias necesidades y problemas locales. Siempre que la calidad de los servicios públicos y el acceso universal no se vean perjudicados y no se gestionen con ánimo de lucro, las CPC pueden representar una forma innovadora y participativa de prestar servicios públicos locales, con el potencial de generar un valor social adicional entre los diferentes actores locales participantes (por ejemplo, creando vínculos sociales entre lxs vecinxs, o sinergias entre lxs trabajadorxs de los servicios públicos locales y lxs usuarixs de los servicios).

Sin embargo, las condiciones relacionadas con las CPC incluyen el hecho de que pueden representar una forma de externalización de la responsabilidad de las instituciones públicas de proporcionar un acceso equitativo a los servicios públicos vitales, o medidas de recorte de costes por parte de las autoridades locales bajo restricciones presupuestarias, las cuales permiten descargar en lxs ciudadanxs y las comunidades locales la carga de la prestación de los servicios públicos locales. Estos casos pueden incluir el uso de voluntarixs o trabajadorxs remuneradxs simbólicamente para el cuidado de ancianxs y niñxs; o para ayudar a romper el aislamiento y repartir alimentos durante la pandemia de Covid-19; o para financiar, mantener y operar la infraestructura pública (por ejemplo, centros deportivos municipales, piscinas, bibliotecas, etc.). Por lo tanto, la disponibilidad de una financiación adecuada y un fuerte compromiso político por parte de las instituciones locales son condiciones previas para que las CPC sean progresivas y tengan éxito.¹⁹

Recuadro 1: CPC de energía en Europa: oportunidades y advertencias²⁰

La propiedad y el control públicos de los servicios públicos pueden combinarse con la propiedad cooperativa y comunitaria. Esto es especialmente evidente en el sector de la energía en Europa, donde ha habido una tendencia hacia la participación local en los sistemas energéticos a nivel municipal y comunitario. Una forma exitosa de combinar la propiedad pública y la cooperativa se puso a prueba en **Wolfhagen (Alemania)**, una pequeña ciudad que fue una de las primeras en remunicipalizar su red eléctrica tras 20 años de privatización. En 2010 -cuatro años después de la remunicipalización de la red-, el municipio se propuso ampliar la participación ciudadana y aumentar los recursos invertidos en las energías renovables mediante la creación de una cooperativa local que fuera parcialmente propietaria de la empresa municipal. En 2012 se fundó la cooperativa, *Bürgerenergiegenossenschaft Wolfhagen* (BEG), constituida por 264 cooperativistas y un capital de más de 800.000 euros. BEG logró ser propietaria del 25% de la empresa municipal. Sólo los consumidores de electricidad podían entrar a formar parte de la cooperativa BEG comprando una acción de 500 euros, hasta un máximo de 40 acciones por cooperativista. Este modelo permitió que la empresa municipal dispusiera de más recursos para proyectos de energías renovables, al tiempo que funcionaba como una inversión estable para su membresía. Además, reforzó la gobernanza democrática de la empresa municipal, ya que los cooperativistas podían participar directamente en la toma de decisiones. BEG está representada en el órgano de gobierno de la autoridad municipal, que está constituido por nueve personas, de las cuales dos son representantes del BEG, una del comité de empresa y seis del municipio. En marzo de 2018 BEG contaba con 850 cooperativistas y gestionaba unos cuatro millones de euros para su membresía.

Sin embargo, aunque la descentralización puede crear un espacio inicial para las cooperativas dirigidas por la comunidad o lxs trabajadorxs, también existe el peligro de que las cooperativas se conviertan en comunidades energéticas cerradas, sólo para cooperativistas, dejando parte de la población excluida. Por lo tanto, es crucial que, independientemente de la forma que adopte la propiedad pública, se consagre el principio de acceso universal. Si bien debe fomentarse la participación de las comunidades y cooperativas en la producción de electricidad, es importante garantizar que su participación no implique la venta de energía con fines de lucro a expensas de otras personas de la comunidad que no forman parte de la cooperativa. De lo contrario, existe un verdadero peligro de que aumente la participación corporativa en los servicios públicos y que se privatice. La individualización de la producción de energía ya se ha convertido en una oportunidad de obtener beneficios para las compañías multinacionales de datos como Amazon y Google, que se están introduciendo en el sector energético a través de la automatización de la energía doméstica.

Fuente: Wegmann, V., [Recuperar nuestros servicios públicos -Guía deremunicipalizaciónpara trabajadores y sindicatos](#), ISP-PSIRU 2020, p.51

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Toda esta sección es una cita de la Fuente: Wegmann, V., [Devolver nuestros servicios públicos a manos publicas - Una guía sobre remunicipalización para lxs trabajadorxs y los sindicatos](#), ISP-PSIRU 2020, p.57

Las CPC parecen especialmente prometedoras en áreas de competencia de los servicios públicos locales en las que el papel del Estado ha disminuido o en las que existen altos niveles de financiarización que imposibilitan el acceso de los habitantes vulnerables a ese servicio vital. Este es el caso de las cooperativas de vivienda social y la copropiedad de la tierra; la copropiedad de los servicios públicos (por ejemplo, agua y energía) y de las infraestructuras locales; y la contratación pública de los gobiernos locales, que puede utilizarse estratégicamente para reinyectar recursos públicos en las comunidades locales con el fin de fomentar el desarrollo económico local inclusivo, el empleo decente y acortar las cadenas de suministro de bienes vitales como los alimentos y los medicamentos. Desde ciudades y pueblos de España a Chile, desde Estados Unidos a Kenia, en 2021 el Transnational Institute (TNI) ha identificado y revisado [80 CPC en una gran variedad de servicios públicos locales de todo el mundo](#) que abarcan servicios públicos locales como el agua, la energía, los residuos, el cuidado, la vivienda y el cultivo de alimentos.

Formas de propiedad democrática y colectiva de los bienes y servicios públicos



Fuente: TNI 2021, p. 5

5. Gestión comunitaria

Cuando los servicios públicos locales no son prestados ni por el Estado ni por empresas privadas, sino únicamente por organizaciones de base comunitaria -pero para satisfacer las necesidades colectivas sin ánimo de lucro- nos referimos a ellas como formas de "gestión comunitaria".²¹ Estas formas de prestación de servicios básicos y de gestión de los recursos comunes (el "bien común") han desempeñado un papel fundamental allí donde las instituciones públicas han estado ausentes o han fracasado; donde son poco fiables o autoritarias; o donde los servicios que han prestado han sido inadecuados o inaccesibles.²² Sin embargo, los enfoques basados en la comunidad pueden representar un problema para el acceso equitativo universal cuando no pueden ampliarse o cuando se convierten en guardianes optando por atender únicamente a sus miembros o a comunidades específicas. Teniendo en cuenta los derechos específicos de las comunidades indígenas y tradicionales, y respetando las diferentes tradiciones y expectativas sociales relacionadas con la prestación de servicios públicos, la gestión comunitaria debería funcionar, en la medida de lo posible, como una escalera -y no como sustituto- hacia un acceso equitativo y universal a los servicios públicos.²³

²¹ Cibrario, D., Wegmann, V., "Access to quality local public services for all: a precondition to beat inequality", PSI-PSIRU paper for GOLD VI, junio 2021, próxima publicación.

²² Castan Broto, V y Neves Alves, S. (2018) Intersectionality challenges for the co-production of urban services: notes for a theoretical and methodological agenda. Environment & Urbanization. Vol. 30, Iss. 2, pp. 367-386.

²³ Cibrario, D., Wegmann, V., "Access to quality local public services for all: a precondition to beat inequality", PSI-PSIRU paper for GOLD VI, June 2021, próxima publicación.

6. La presupuestación participativa

La presupuestación participativa (PP) es un proceso democrático en el que los miembros de la comunidad deciden cómo gastar parte de un presupuesto público.²⁴ La práctica de la PP se introdujo por primera vez en Puerto Alegre (Brasil) hace más de 30 años. El objetivo es permitir que la población local tenga un control democrático sobre los presupuestos municipales que garantice que el gasto público se ajusta a los intereses de la comunidad. Desde entonces ha sido adoptada por muchos municipios de todo el mundo. Se calcula que actualmente hay más de 20.000 proyectos de PP en el mundo, en los que participan al menos 1.700 gobiernos locales de más de 40 países.

La investigación ha demostrado que la PP ha aportado mejoras en la prestación de servicios públicos básicos. Un estudio que revisó la experiencia en 20 lugares del mundo puso de manifiesto que los servicios públicos que reciben más prioridad en el marco de la PP son las infraestructuras, concretamente las carreteras y los caminos, seguidos de la gestión y el tratamiento del agua y las aguas residuales, así como la energía y el alumbrado público. En Escocia, se han asignado 500.000 libras esterlinas a través de la PP al transporte en autobús en las Islas Occidentales. En Yaundé (Camerún), un proyecto creado a través de la PP dio lugar a la construcción de un grifo de agua que abastece a una comunidad de 50.000 habitantes, y en Porto Alegre, Brasil, se aprobó la creación de una planta de tratamiento de aguas.

La PP suele suponer una pequeña parte del presupuesto de la autoridad local. Entre las comunidades locales con mayores recursos en materia de PP se encuentran Ilo (Perú) y Porto Alegre y Guarulhos (Brasil). Aquí la ciudadanía, a través de la PP, tiene voz y voto en un presupuesto equivalente a más de 120 dólares por habitante al año. La mayoría de los proyectos de PP se sitúan en la franja de 2 a 35 dólares por habitante al año. Aunque la PP se aplica generalmente a una pequeña parte de los presupuestos de los gobiernos locales, ha dado lugar a considerables mejoras en el acceso a los servicios públicos básicos y a la calidad de vida de la ciudadanía, ya que permite que la comunidad pueda asignar colectivamente los recursos para dar respuesta a situaciones y necesidades locales específicas.

La PP también puede aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, y puede mejorar la gobernanza democrática dentro de las comunidades, el gobierno local y en la interacción entre ambos. Curiosamente, hay indicios de que la PP puede incluso aumentar los presupuestos municipales, ya que se correlaciona con una mayor recaudación de impuestos y una menor evasión fiscal. Presumiblemente, esto se debe a que el proceso de la PP sensibiliza a la población sobre el nivel de los recursos municipales, su origen y sus limitaciones.²⁵

7. Remunicipalización y servicios públicos 2.0

La remunicipalización ofrece una oportunidad única para poner a prueba nuevos enfoques en este ámbito, consagrando formas de gobernanza democrática y participación en los servicios públicos locales a medida que se reconfiguran y reajustan en ese espacio estrecho y limitado en el tiempo que ofrecen las transiciones de lo privado a lo público. Esto es especialmente posible cuando el retorno a la propiedad y/o el control público es el resultado de coaliciones pro-públicas que unen a diferentes actores, desde organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y de base, hasta movimientos sociales y cívicos, sindicatos y activistas medioambientales. Cuando actúan juntas con objetivos ampliamente compartidos, estas fuerzas sociales pueden tener el poder de (re)configurar los servicios públicos como un bien público, financiado por una fiscalidad progresiva y respaldado por los principios de acceso universal de las personas usuarias, de la calidad, de la financiación sostenible a través de bancos públicos y reinversión de ingresos, del empleo digno y del control democrático participativo.

²⁴ [Participatory Budgeting Project](#), sitio web consultado en octubre de 2021.

²⁵ Toda la sección anterior es un extracto de Wegmann, V., [Devolver nuestros servicios públicos a manos públicas -Una guía sobre la remunicipalización para Ixs trabajadoras y los sindicatos](#), Public Services International (PSI), 2020, p. 50

Cuando los municipios y las autoridades locales también están dispuestos a apoyar estos enfoques o a impulsarlos de forma proactiva con el fin de mejorar el acceso a los servicios públicos locales, la calidad, la capacidad de recuperación y la rendición de cuentas a sus comunidades, se pueden maximizar las posibilidades de "reajustar" los servicios públicos locales hacia formas de gobernanza democrática y participativa. Los gobiernos locales pueden tener también como motivación el equiparse para afrontar mejor los retos sociales y medioambientales que se avecinan, fomentar la innovación de los servicios públicos y reforzar la subsidiariedad y la democracia local.²⁶

Recuadro 2: Incorporación de la participación de lxs trabajadorxs y del público en una estrategia de campaña de remunicipalización

En su "lista de verificación de la remunicipalización", la [Guía sobre la Remunicipalización para lxs Trabajadorxs y los Sindicatos](#) de la ISP recomienda tener en cuenta las siguientes cuestiones a la hora de planificar una campaña de remunicipalización de los servicios públicos:

- ¿Qué forma(s) de gobernanza democrática, participación de lxs trabajadorxs y personas que utilizan el servicio, transparencia y rendición de cuentas se integrarán al servicio remunicipalizado?
- ¿Qué medidas adoptara el servicio público para abordar eficazmente y mejor las cuestiones sociales (por ejemplo, impulsar la economía local, crear empleo de calidad, la contratación pública responsable, responder a las necesidades en materia de género, adoptar medidas en materia de salud y seguridad en el trabajo)?
- ¿Cómo abordará el servicio público eficazmente y mejor las cuestiones medioambientales?
- ¿Cómo garantizará eficazmente el servicio público la participación de lxs trabajadorxs y establecerá unas prácticas progresistas e innovadoras en materia recursos humanos?

Fuente: Wegmann, V., [Devolver nuestros servicios públicos a manos públicas -Una guía sobre la remunicipalización para lxs trabajadorxs y los sindicatos](#), ISP-PSIRU 2020, p.57

8. Conclusiones

Dado que lxs trabajadorxs y los sindicatos de GLR son cada vez más conscientes de que la remunicipalización no sólo es posible, sino que está ocurriendo en todo el mundo; y dado que son actores cada vez más proactivos que impulsan la subcontratación y la desprivatización en los servicios públicos locales, queda claro que la participación de lxs trabajadorxs de los servicios públicos en la gobernanza democrática de los servicios públicos locales -tanto a través del lugar de trabajo, al igual que, de forma más amplia, como partes interesadas clave en las comunidades locales y en la sociedad- debe formar parte del debate y requiere ser explorada. Esto es así especialmente porque la pandemia de Covid-19 ha abierto una breve ventana de oportunidad a través de la cual imaginar y ver las semillas de un futuro de servicios públicos locales desmercantilizados, democráticos e inclusivos.²⁷

²⁶ Wegmann, V., [Devolver nuestros servicios públicos a manos públicas -Una guía sobre la remunicipalización para lxs trabajadorxs y los sindicatos](#), Internacional de Servicios Públicos (ISP), 2020.

²⁷ Véase Cibrario, D., ["La remunicipalización y la pandemia de la Covid-19"](#), LRGNext2021 Síntesis nº 5, septiembre de 2021.