

## CONVERGENCIA REAL Y OCUPACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA 1995-2001: UNA VISIÓN EUROPEA (\*)

Josep Oliver Alonso (\*\*)  
Guillermo Celso Oglietti (\*\*)

### INTRODUCCIÓN

España ha presentado en los últimos ocho años un crecimiento de la ocupación difícil de imaginar a principios de los noventa. En términos cuantitativos, este avance ha recortado parte de la distancia que nos separaba de la media europea, aunque algunos registros continúan mostrando diferencias todavía importantes (tasa de paro, actividad económica de la población, temporalidad en la contratación, entre otros). Además, cuando se analizan las fuentes de esta progresión se plantean algunos interrogantes sobre la capacidad de crecimiento futuro de la ocupación en nuestra economía, ya que este incremento se ha basado en avances muy intensos del empleo en sectores de relativamente bajo valor añadido, que se ha traducido en un débil aumento de la productividad aparente por persona ocupada (estimada en el 0,5 por 100 anual, según la Contabilidad Nacional de España [CNE] para el período 1995-2001). Este reducido avance de la productividad refleja la muy intensa progresión de la ocupación en sectores como la construcción, el comercio, la hostelería o el propio sector público, que, conjuntamente, explican cerca de dos terceras partes del avance del empleo total en esos años. Y así como en los casos del comercio y la hostelería o de la construcción, los elementos de demanda (interna y exterior) que se encuentran tras su intensa progresión anterior parecen estar agotando, no sucede lo mismo con el empleo del sector público, sobre el que cabría esperar un amplio recorrido en los próximos años, si tendríamos a converger con la media europea. No obstante, las razones que han permitido expandir el empleo público y proceder, simultáneamente, a una notable consolidación fiscal parecen agotadas, ya que una parte no menor del aumento de la ocupación pública se ha sustentado en la caída, en términos reales, de la remuneración de los empleados públicos.

Las páginas que siguen se organizan de la siguiente forma. En la primera sección, tras presentar los grandes hechos estilizados de la ocupación en España entre 1995 y 2001, se analiza las diferencias en 1995 y 2001 entre la ocupación en los servicios públicos (1) en España y la de los distintos países de la Unión Europea. En la segunda sección se presenta lo que hemos venido a denominar la *paradoja española*, es decir, la aparente contradicción entre una intensa reducción del déficit público y la fuerte expansión del empleo del sector institucional de las administraciones públicas. Un apartado de conclusiones finales cierra la exposición.

### 1. EL SECTOR PÚBLICO EN EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO 1995-2001: ¿CONVERGENCIA EFECTIVA?

Ya se ha indicado que la fuerte expansión de la ocupación en España entre 1995 y 2001 se explica, a grandes trazos, por el impulso de unos pocos sectores que presentan avances de la productividad muy bajos. Desde este punto de vista, las bases del modelo ocupacional de los años que transcurren entre 1995 y 2001 (2) pueden caracterizarse por los siguientes hechos estilizados. En primer lugar, con 3.382.000 nuevos empleos (medidos según la EPA), la ocupación tuvo un espectacular avance del 27,1 por 100. Este extraordinario incremento, en segundo término, se explica por el de sectores dirigidos en gran medida al mercado interno (véase el cuadro 1). Así, la construcción aportó cerca del 20 por 100 al avance del empleo, mientras que el comercio y la hostelería contribuyeron con aproximadamente el 19 por 100 del total de la nueva ocupación, los servicios financieros y a las empresas aportaron un 18 por 100 adicional y, finalmente, los servicios públicos, generaron un total superior a los 550.000 nuevos empleos, cerca del 17 por 100 del total de la nueva ocupación. En ter-

CUADRO 1  
**EMPLEO EN ESPAÑA EN ALGUNOS SECTORES RELEVANTES. 1995-2001**  
 En miles de ocupados y en porcentajes

	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS PÚBLICOS (a)	RESTO SERVICIOS	TOTAL
<b>A. Valores 1995</b>					
Absolutos.....	2.508,0	1.198,0	2.145,0	5.452,0	12.495,0
Relativos.....	20,1	9,6	17,2	43,6	100
<b>B. Variación 1995-2001</b>					
Absoluta.....	598,0	655,0	565,0	1.665,0	3.382,0
Relativa.....	23,8	54,7	26,4	30,5	27,1
<b>C. Contribución al crecimiento 1995-2001.....</b>					
	17,7	19,4	16,7	49,2	100

(a) Definidos en sentido amplio: comprenden el empleo de la administración general del Estado y de la educación y la sanidad y los servicios sociales públicos y privados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

cer lugar, tres de estos cuatro grandes generadores de empleo son sectores que difícilmente pueden producir mejoras destacables en la productividad por persona ocupada. En efecto, dado que el crecimiento económico del período se ha prácticamente explicado por el aumento del empleo, los avances en la productividad aparente del trabajo indican que, en términos reales, dicha variable apenas sí aumentó a una media anual del 0,5 por 100 entre 1995 y 2001. En síntesis, una parte muy substancial del avance del empleo procede del crecimiento de actividades vinculadas a los servicios públicos, a la construcción, al comercio y a la hostelería y, finalmente, a los servicios a las empresas. En conjunto estos sectores explicaron más de tres cuartas partes del crecimiento del empleo durante el período 1995-2001 (3), y, con la salvedad de los servicios empresariales, comparten la dificultad que se prevé para que, en los próximos años, continúen aportando volúmenes de ocupación de un orden similar. Dicho de otro modo, existen indicios razonables sobre la debilidad que podrían presentar estos sectores como generadores de empleo durante la próxima década. Es en este contexto en el que cobra especial relieve la caracterización de nuestros servicios públicos, cual es su nivel relativo respecto de otros países más avanzados de Europa y cuales son las posibilidades de que, en el próximo futuro, se mantenga su efecto neto impulsor del crecimiento de la ocupación.

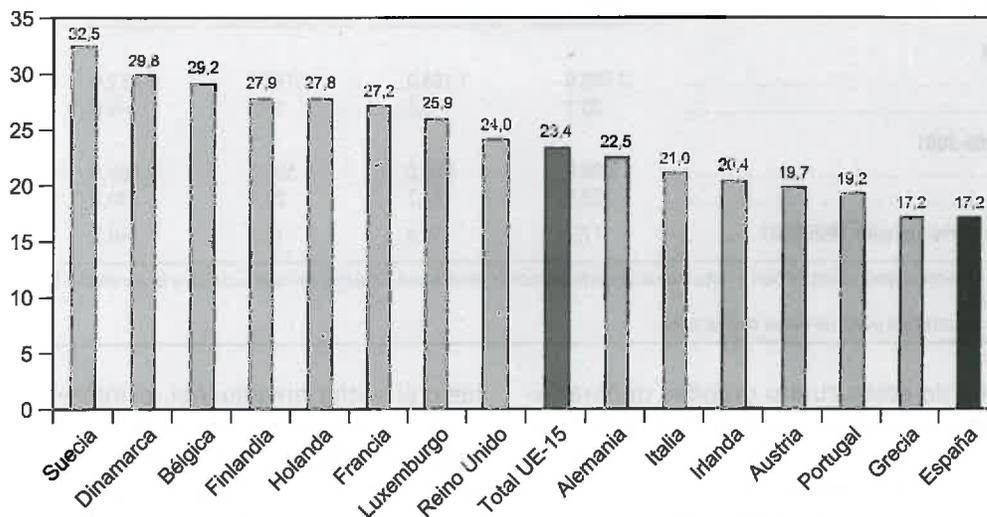
Por ello, la atención se dirige a aquel segmento del mercado de trabajo que engloba las actividades de servicios públicos. En particular, la ocupación de los subsectores de la administración general del Estado, la educación y la sanidad y los servicios sociales, sin distinguir si el empleador es el propio Estado, sus organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de los entes territoria-

les o el sector privado. Así, el interés de este ejercicio se centra en el sector de actividad y no en el carácter, público o privado, de los contratantes. Esta *definición amplia de sector público* se justifica por diversas razones. En primer lugar, por la agregación con la que Eurostat suministra su información sobre ocupación para los quince países de la Unión Europea. Además, en segundo término, parece conveniente utilizar un concepto que abrace en su totalidad la provisión de servicios públicos, que sería subestimada si sólo se considerasen como tales a los suministrados por las administraciones públicas. Finalmente, una parte significativa de las actividades educativas y sanitarias privadas es cofinanciada de forma indirecta por el Estado, lo que hace más conveniente la definición utilizada.

¿Cuál era la posición relativa española en relación con la UE en 1995? En aquel año, los servicios públicos en España, medidos como proporción sobre la ocupación total, mostraban el peso relativo más bajo de todos los países de la Unión, con un reducido 17,2 por 100 del total de ocupados (4), un peso muy alejado de la media europea de aquel año (23,4 por 100 del total de la mano de obra empleada en la Unión). Lógicamente, en el otro extremo en cuanto a presencia de ocupación en los servicios públicos, se ubicaban los países nórdicos (con los mayores valores observados en Suecia y Dinamarca en el entorno del 30 por 100), mientras que los grandes países de la Unión presentaban proporciones muy próximas al promedio europeo (véase el gráfico 1).

La posición española en 1995 se explicaba por responsabilidades distintas de los tres subsectores en los que es posible descomponer la ocupación de los servicios públicos (véase el cuadro 2). Así, en el subsector del empleo de la administración

**GRÁFICO 1**  
**OCUPACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS (a) EN LA UNIÓN EUROPEA. 1995**  
 Porcentaje del total del empleo



(a) Definidos de forma amplia. Comprenden la administración general del Estado, la educación (privada y pública) y la sanidad y los servicios sociales (privada y pública).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

general del Estado, España se situaba en una relativamente buena posición (con un 6,5 por 100 de su ocupación destinada a estas tareas, frente al 7,8 por 100 de media comunitaria), mientras que en educación la situación era bastante similar (un 5,6 por 100 en España frente al 6,6 por 100 comunitario). Por tanto, el grueso de los 6,2 puntos porcentuales de diferencia entre España y la media de la Unión procedía de la menor dotación de empleo en sanidad y en servicios sociales, fundamentalmente, con sólo el 5,1 por 100 de la ocupación española destinada a estas tareas, frente el 9,0 por 100 de la media comunitaria.

En síntesis, y por orden de importancia relativa, nuestra posición expresaba básicamente el retraso en la provisión de sanidad y servicios sociales (3,9 puntos porcentuales respecto de la media de los quince países de la Unión), al que cabría añadir posiciones menos retardadas en administración general (1,3 puntos porcentuales de diferencia con la media comunitaria) y en educación (1,0 puntos). Cabe destacar que estas distancias se refieren a la media comunitaria, ya que los valores más extremos en cada uno de estos tipos de empleo eran notablemente más elevados. Así, y dejando de lado el caso de Luxemburgo por sus evidentes particularidades, en el empleo de la administración general del Estado nuestra posición relativa, con aquel

6,5 por 100 del empleo total en 1995, habría que ponerla en relación con el 10,5 por 100 de Bélgica, el 9,5 por 100 de Francia o el 8,9 por 100 de Alemania, los tres primeros países por ocupación de este tipo. En el ámbito educativo, por su parte, Bélgica de nuevo emergía como el primer país (con un 8,7 por 100 del total de su mano de obra), seguida de Italia (7,6 por 100) y Francia (7,5 por 100). Finalmente, en aquel tipo de servicios públicos en los cuales éramos más deficitarios (sanidad y servicios sociales) destacan los casos de Suecia (20,1 frente al 5,1 por 100 español), Dinamarca (16,6 por 100) y Finlandia (14,4 por 100), países todos ellos con sistemas de bienestar social notablemente más desarrollados que el nuestro.

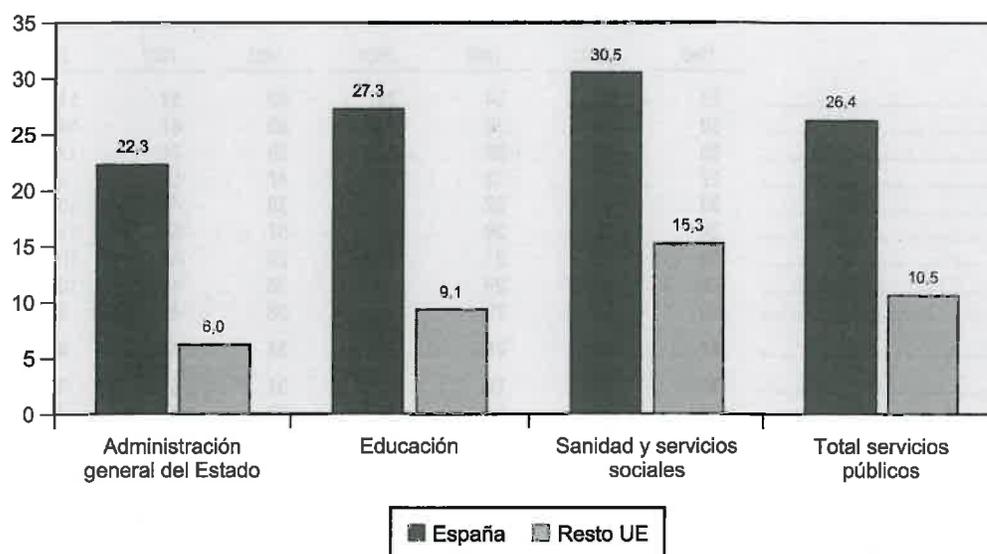
A partir de este punto inicial, ¿cuál ha sido la trayectoria del empleo en el sector de servicios públicos hasta 2001?, ¿puede caracterizarse como convergente? Y si este es el caso, ¿hasta qué punto y sobre qué bases? Comenzando por el resultado agregado entre 1995 y 2001, cabe destacar que el empleo en los servicios públicos creció un muy destacado 26,4 por 100 en España, frente a un avance bastante inferior (10,5 por 100) en el resto de la Unión Europea (véase gráfico 2). Por tanto, una primera característica apuntaría a que España ha recortado parte de la distancia relativa que la separaba de la Unión Europea. No obstante, y en

CUADRO 2  
**OCUPACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, POR SUBSECTORES. 1995**  
 En porcentaje del total del empleo. Orden decreciente para cada subsector

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	EDUCACIÓN	SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	TOTAL SERVICIOS PÚBLICOS
Luxemburgo..... 14,0	Bélgica..... 8,7	Suecia..... 20,1	Suecia..... 32,5
Bélgica..... 10,5	Italia..... 7,6	Dinamarca..... 16,6	Dinamarca..... 29,8
Francia..... 9,5	Francia..... 7,5	Finlandia..... 14,4	Bélgica..... 29,2
Alemania..... 8,9	Reino Unido..... 7,4	Holanda..... 13,5	Finlandia..... 27,9
Holanda..... 8,0	Suecia..... 7,3	Reino Unido..... 10,5	Holanda..... 27,8
Italia..... 7,8	Finlandia..... 7,3	Francia..... 10,2	Francia..... 27,2
<b>Total UE-15..... 7,8</b>	Portugal..... 7,3	Bélgica..... 10,0	Luxemburgo..... 25,9
Portugal..... 7,5	Dinamarca..... 7,1	<b>Total UE-15..... 9,0</b>	Reino Unido..... 24,0
Grecia..... 7,2	Irlanda..... 6,8	Alemania..... 8,6	<b>Total UE-15..... 23,4</b>
Austria..... 6,6	<b>Total UE-15..... 6,6</b>	Irlanda..... 8,0	Alemania..... 22,5
<b>España..... 6,5</b>	Holanda..... 6,3	Austria..... 7,3	Italia..... 21,0
Finlandia..... 6,2	Austria..... 5,8	Luxemburgo..... 6,6	Irlanda..... 20,4
Dinamarca..... 6,1	Grecia..... 5,8	Italia..... 5,6	Austria..... 19,7
Reino Unido..... 6,0	<b>España..... 5,6</b>	<b>España..... 5,1</b>	Portugal..... 19,2
Irlanda..... 5,6	Luxemburgo..... 5,3	Portugal..... 4,4	Grecia..... 17,2
Suecia..... 5,1	Alemania..... 5,1	Grecia..... 4,3	<b>España..... 17,2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

GRÁFICO 2  
**CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
 EN ESPAÑA Y LA UE. 1995-2001**  
 En porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

segundo término, medida la convergencia en términos de la ocupación pública sobre el total de la mano de obra empleada, los resultados son menos positivos, ya que dicha convergencia depende tanto del crecimiento del empleo público como del que ha tenido lugar en el resto de la economía. Así, en la Unión Europea (excluyendo España) más de un tercio del total de empleos generados entre 1995 y 2001 fueron en los servicios públicos (unos 3,4 millones, de los 9,5 millones creados entre 1995 y 2001). Por su parte, de los cerca de 3,4 millones de nuevos empleos creados en España, la aportación de los servicios públicos se situó en el 16,7 por 100. De esta forma, a pesar del fuerte incremento de la ocupación en el sector en España, el peso de este empleo se redujo levemente en España, mientras que avanzó en el resto de la Unión Europea, ampliando de esta forma el diferencial que nos separaba de la media europea. Así, mientras que en España este empleo perdió una décima sobre el total (desde el 17,2 al 17,1 por 100 entre 1995 y 2001), en el resto de la Unión Europea su peso se incrementó ligeramente (desde 24 a 24,7 por 100).

Por subsectores, el de mayor crecimiento fue el de sanidad y servicios sociales (30,5 por 100), seguido por educación (27,3 por 100) y, en último lugar, la administración general del Estado (22,3

por 100). Cabe destacar que únicamente este último subsector tuvo un avance inferior al crecimiento medio del empleo español (27,1 por 100), con lo que perdió peso en el total de la ocupación, mientras que, por el contrario, los servicios sanitarios y asistenciales y educativos aumentaron su importancia relativa. No obstante, con relación a la necesaria convergencia con la Unión Europea, estos avances fueron insuficientes. Así, en la administración general del Estado, el crecimiento del empleo español casi cuadruplicó el del resto de Europa, mientras que en educación el avance español triplicó el registro europeo, a la vez que en sanidad y servicios sociales el avance español fue menor, duplicando el avance europeo (gráfico 2).

Así, y dado que la tasa de ocupación en España es más baja que la media comunitaria, un mejor indicador de la posición relativa del país, y de su evolución, con relación a la media comunitaria viene expresado por el total de ocupados en el sector público por habitante, un indicador que permite calibrar mejor el peso de este empleo, complemento imprescindible de las actividades económicas y del desarrollo del capital humano. Este ejercicio es el que se presenta en el cuadro 3, que muestra la débil posición española, tanto en 1995 como en 2001, en todos los subsectores analizados. Así, aunque España ha mejorado su dotación per cápita (desde

CUADRO 3  
EMPLEOS EN SERVICIOS PÚBLICOS PER CAPITA, POR SUBSECTORES. 1995 Y 2001  
Ocupados por cada 1.000 habitantes. Orden decreciente según el valor del total servicios públicos en 2001

	ADMINISTRACIÓN GENERAL ESTADO		EDUCACIÓN		SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES		TOTAL SERVICIOS PÚBLICOS	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001
Suecia.....	23	27	34	38	92	88	149	154
Dinamarca.....	30	28	35	36	83	87	148	152
Holanda.....	35	34	28	30	59	71	122	135
Reino Unido.....	27	32	33	38	47	53	107	123
Bélgica.....	39	40	32	35	38	46	109	122
Finlandia.....	24	22	29	32	57	67	110	121
Luxemburgo.....	55	59	21	26	26	34	102	119
Francia.....	36	37	29	30	38	42	103	109
Alemania.....	39	36	22	24	38	45	99	105
<b>Total UE-15.....</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>41</b>	<b>93</b>	<b>102</b>
Austria.....	30	30	26	27	34	37	90	94
Irlanda.....	20	21	24	27	28	37	72	85
Portugal.....	33	30	32	28	20	26	85	84
Italia.....	27	34	27	27	20	23	73	83
Grecia.....	26	27	21	24	16	17	63	68
<b>España.....</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>53</b>	<b>65</b>
<b>Posición relativa respecto la media (porcentaje de diferencia).....</b>	<b>64,5</b>	<b>72,7</b>	<b>65,4</b>	<b>72,4</b>	<b>44,4</b>	<b>48,8</b>	<b>57,0</b>	<b>63,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat, INE y Banco Mundial.

los 53 ocupados en el sector público por 1.000 habitantes de 1995 a los 65 de 2001), continúa situada en el último lugar entre los quince países miembros de la Unión, y muy lejos de la media comunitaria (con un valor que se situaba en el 57 por 100 de la misma en 1995 y el 63,7 por 100 en 2001). Además, y como ha quedado demostrado, donde en mayor medida se acumulan los déficit es en la dotación de empleo público en sanidad y servicios sociales, con valores en 2001 de 20 ocupados por 1.000 habitantes en España (un 48,8 por 100 de la media comunitaria), frente a valores extremos de Suecia o Dinamarca cercanos a los 90 empleos.

Las modificaciones anteriores confirman la visión de una convergencia absoluta (medida como peso de la ocupación pública en España con relación a la del total de la Unión Europea) y una divergencia relativa (medida ésta en términos del peso de la ocupación de cada subsector de empleo público sobre el empleo total). En efecto, de cada 100 trabajadores europeos en la administración general del Estado en 1995, 7 trabajaban en España, y la proporción aumentó hasta 8 trabajadores en 2001. En educación, la proporción también presentó este mismo crecimiento, desde 7,1 de cada 100 trabajadores europeos en 1995 hasta los 8,2 de 2001; finalmente, en sanidad y servicios sociales, el peso español sobre el total europeo avanzó desde el 4,7 por 100 del total de trabajadores europeos de 1995 hasta el 5,3 por 100 en 2001. No obstante, la posición relativa de España con relación al resto de países de la Unión, medida en términos del peso que esos servicios públicos tienen sobre el total del empleo, no ha mejorado. Así, al igual que en 1995, sigue ocupando la décima posición en términos de empleo en la administración general del Estado, la decimotercera en términos de servicios sanitarios y sociales, a la vez que, con relación a la educación, empeoró su situación relativa, desde la decimotercera a la decimocuarta posición. Para el conjunto de los sectores, en cambio, la posición mejora levemente, ya que Portugal pasa a la última posición tras un período en el que el conjunto del empleo en servicios incluso mostró un retroceso en términos absolutos (véase el gráfico 3 adjunto).

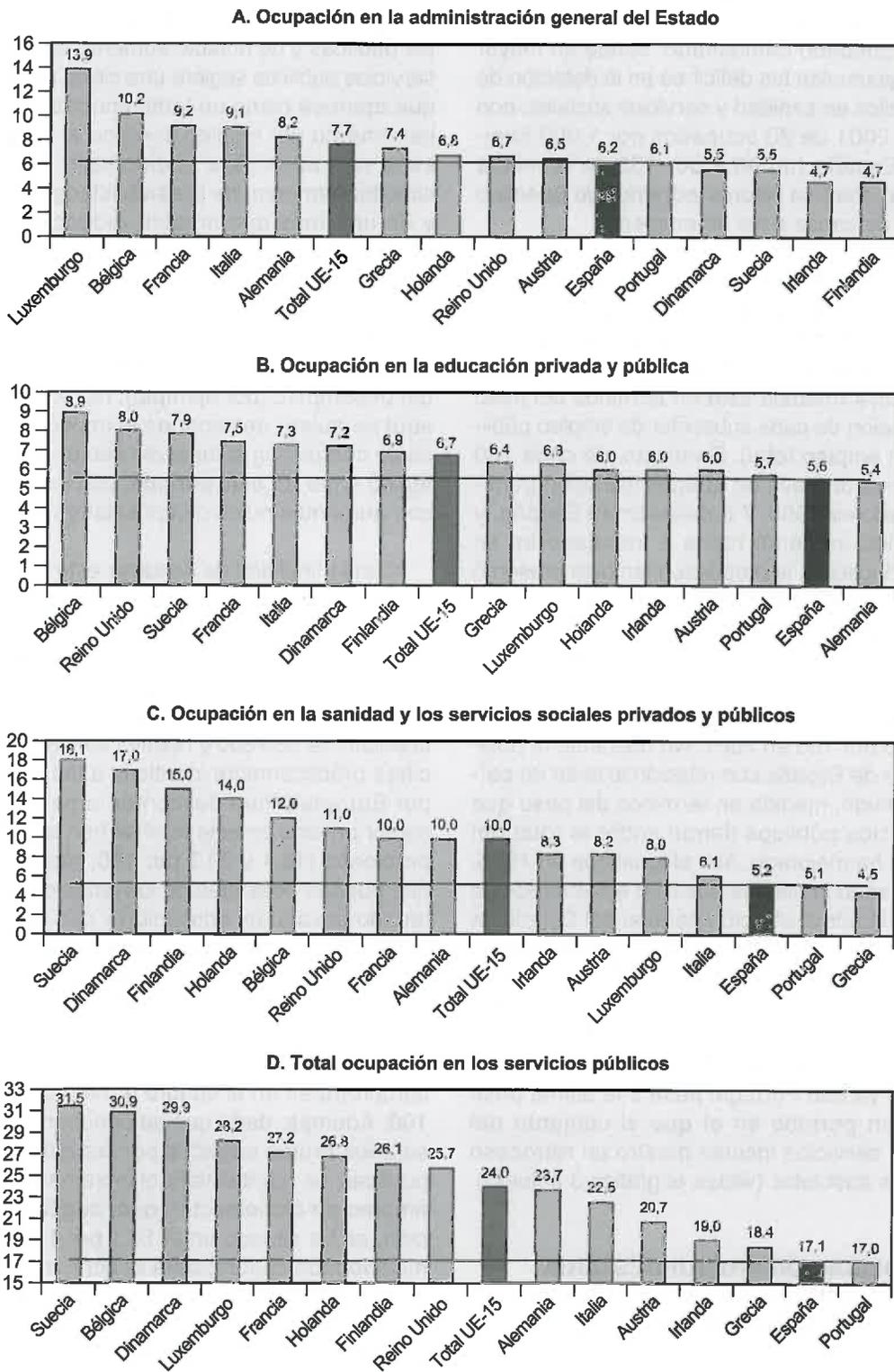
## **2. CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA Y EXPANSIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO: LA PARADOJA ESPAÑOLA**

El crecimiento del empleo público durante la actual etapa expansiva acompañó, casi a la par, al notable avance del empleo del resto de sectores.

Simultáneamente, con el objetivo de alcanzar las metas fijadas en el Pacto de Estabilidad, las cuentas públicas mostraron una notable reducción del déficit que, en la actualidad, sitúa a España con uno de los registros fiscales más saneados de Europa. Esta combinación de mejora en las cuentas públicas y de notable aumento en el empleo en servicios públicos sugiere una cierta paradoja, dado que aparece como un tanto contradictorio que un incremento del empleo cercano al 27 por 100 en esos seis años haya podido venir acompañado, simultáneamente, de la estabilidad presupuestaria y de una más que notable reducción del déficit público. Parte de este ajuste ha tenido lugar como resultado de modificaciones tanto en los ingresos públicos (estimulados por el fuerte crecimiento nominal del PIB) como en los gastos de las AA.PP. (caída de los tipos de interés y reducción notable del desempleo, por ejemplo). No obstante, lo que aquí se quiere destacar es el impacto de la política de contención salarial del sector público que ha tenido lugar en este período, con varios ejercicios con aumentos nulos de los salarios públicos.

Con la finalidad de destacar este aspecto, se ha tomado la ocupación pública en el amplio sentido en el que la hemos definido anteriormente siguiendo la nueva EPA. Según esta fuente, en 1995 estaban ocupados por este sector 2.076,8 miles de personas y 2.657,6 miles en 2001, con un crecimiento absoluto de 580.800 y relativo del 28 por 100, unas cifras prácticamente idénticas a las suministradas por Eurostat. Para descontar la participación del sector privado en este total se han tomado las proporciones (18,1 y 20,3 por 100, respectivamente) que pueden obtenerse de los datos de empleo asalariado privado en educación y sanidad de la CNE sobre el total de empleo público en su definición amplia, la utilizada en este ejercicio. Se han aplicado esos pesos a los datos de la EPA, lo que permite obtener el total de empleo público estricto y su crecimiento en el período, que, como puede comprobarse en el cuadro 4, ha sido del 24,4 por 100. Además, dado que se conocen los sueldos y salarios brutos pagados por las administraciones públicas, se puede inferir el incremento salarial por empleo en dicho sector, que, según esta estimación, se ha situado en el 10,1 por 100 (línea 7 del mencionado cuadro) para el conjunto del período, un valor notablemente inferior al 21,4 por 100 de crecimiento medio de los costos laborales en la industria y los servicios. En síntesis, en el sector de las administraciones públicas la remuneración por persona empleada ha aumentado, entre 1995 y 2001, algo menos que la mitad del coste total por

**GRÁFICO 3**  
**EMPLEO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA UNIÓN EUROPEA. 2001**  
 En porcentaje del total del empleo de cada país



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

CUADRO 4  
**REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA. 1995-2001**  
 Valores en millones de euros, empleo en miles de personas y variación en porcentaje

	1995	2001	VARIACIÓN (Porcentaje)
<b>A. Situación real en 1995 y 2001</b>			
1. Recursos totales AA.PP.....	222.361	336.240	51,2
2. Empleos totales AA.PP.....	251.420	337.181	34,1
2.1. Remuneración asalariados, de la que:	49.410	67.592	36,8
2.1.1. Sueldos y salarios brutos .....	38.065	52.142	37,0
2.1.2. Cotizaciones sociales imputadas .....	11.345	15.450	36,2
3. = 1.-2. Saldo (déficit o superávit).....	-29.059	-941	
4. PIB a precios de mercado .....	437.787	651.641	48,8
5. = 3/4. Déficit público (en porcentaje del PIB).....	-6,6	-0,1	
6. Empleo público según EPA (a).....	1.702	2.117	24,4
7. = 6/211. Coste salarial medio.....	22,4	24,6	10,1
<b>B. Simulación (a): aumento del gasto público si el crecimiento de los sueldos y salarios brutos del sector público estricto se hubiese producido al ritmo de la media de la economía</b>			
8. Empleos totales AA.PP.....	251.420	342.546	36,2
8.1. Remuneración asalariados (CNE), de la que:	49.410	72.957	47,7
8.1.1. Sueldos y salarios brutos .....	38.065	57.507	51,1
8.1.2. Cotizaciones sociales imputadas .....	11.345	15.450	36,2
9. =1-8. Saldo (déficit o superávit).....	-29.059	-6.306	
10. =9./4. Déficit público (en porcentaje del PIB).....	-6,6	-1,0	
11. Gasto adicional de sueldos y salarios brutos .....	5.365		
12. =11/7. Aumento teórico de ocupación .....	217,8		
13. Peso del aumento teórico sobre el efectivo (en porcentaje sobre el total) .....	52,4		

(a) Hipótesis de la simulación. Primera: crecimiento de los salarios en el sector privado en la industria y los servicios en 1995 igual al IPC de 1994 (4,7 por 100) más una deriva salarial del 1,3 por 100. Este aumento del 6 por 100 se suma al 14,6 por 100 de crecimiento medio anual del coste salarial total por trabajador 1996-2001 del índice de costes laborales, dando lugar al aumento del 21,4 por 100 aplicado. Segunda: se ha estimado el empleo público en sentido estricto (AA.PP. y educación y sanidad y servicios sociales públicos) aplicando el ratio sector privado/sector público de educación y sanidad privadas sobre educación y sanidad públicas de la CNE (18,1 por 100 para 1995 y 20,3 por 100 para 2001). Ello implica que el avance desde los 2.076,8 mil ocupados del sector público amplio a los 2.657,6 miles entre 1995 y 2001 (avance del 28 por 100) corresponden al sector público 1.701,6 miles en 1995 y 2.117,0 miles en 2001, con un incremento del 24,4 por 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

persona en la industria y los servicios. El panel A del cuadro 4, además, ilustra sobre el total de recursos y empleos de las AA.PP. definidas según la contabilidad nacional e informa sobre el volumen de los sueldos y salarios brutos *efectivamente pagados* por dicho sector institucional de la economía española. Además, presenta el déficit existente al inicio (6,6 por 100) y al final del período estudiado (0,1 por 100).

Este desajuste entre crecimiento de los sueldos y salarios brutos por persona ocupada en las administraciones públicas y en el sector privado de la economía (industria y servicios) permite estimar cuál ha sido el impacto de la moderación salarial del sector institucional de las AA.PP. sobre la expansión de su empleo. Este ejercicio es el que se muestra en el panel B del mencionado cuadro 4, en el que se ha recalculado el valor de los sueldos y salarios brutos de los empleados de las administraciones públicas bajo el supuesto de que el coste laboral por persona ocupada en dicho sector

hubiera crecido al mismo ritmo que el total de los costes por persona ocupada en la industria y los servicios privados (un 21,4 por 100, frente al 10,1 por 100 efectivo). En este caso, el aumento de los empleos del sector hubiera sido próximo a los 5.300 millones de euros, lo que hubiera situado el déficit público en el 1,0 por 100 del PIB. Sin embargo, lo realmente sustantivo de este ejercicio surge cuando se calcula el total de nuevos empleos que se han podido financiar con el *ahorro de sueldos y salarios* derivado de aplicar ese aumento del 10,1 por 100 en lugar del 21,4 por 100 promedio del sector privado en la industria y los servicios. Este extremo es el que aparece en la línea 12 del cuadro 4, que muestra cómo cerca de 220.000 empleos creados por el sector de las administraciones públicas españolas entre 1995 y 2001 pudieron ser creados por la contención salarial del período, de un total de 415.000 que se generaron por dicho sector, es decir, más del 52 por 100 de esa cantidad. Ciertamente que este ejercicio está sometido a críticas diversas, pero, con bastante probabilidad, si

incurrir en algún sesgo es en la subestimación de ese efecto, dado que los nuevos empleos públicos tienden a estar concentrados en contratación temporal y, por ello, en niveles salariales que se sitúan por debajo de la media de la economía.

En la medida en que más de la mitad del empleo público creado deriva del *esfuerzo salarial* efectuado por el resto de empleados públicos, parece difícil esperar que, en los próximos años, este proceso pueda continuar, máxime si se tiene en cuenta que ese incremento del 10,1 por 100 se sitúa claramente por debajo del aumento del IPC de los años 1995-2001 (del 23,4 por 100), con una clara pérdida de poder adquisitivo.

## CONCLUSIONES FINALES

En este trabajo se ha intentado responder a dos preguntas de orden distinto, vinculadas al papel del sector público en el modelo ocupacional de la presente etapa de expansión del mercado de trabajo en España. En primer lugar, hasta qué punto la fuerte expansión de la ocupación pública ha recortado las diferencias que nos separaban de la media de la Unión Europea. Por otro lado, si el fuerte crecimiento del empleo público puede continuar sobre las mismas bases que en el pasado. Con respecto a la primera cuestión, los resultados muestran una mejora de la dotación de este tipo de empleo, ya que su crecimiento en España ha sido más del doble del que ha tenido lugar en la Unión Europea. No obstante, dado el distinto ritmo de progresión del conjunto del empleo en el resto de países de la Unión y en España (más intenso en nuestro país que el crecimiento del empleo público y menos importante en el resto de la Unión), la situación relativa de España se ha mantenido prácticamente constante. De esta forma, tanto en 1995 como en 2001 el total de empleo público sobre el conjunto de la ocupación apenas se mueve del 17 por 100, mientras que en el resto de la Unión se ha observado un aumento de esa proporción (desde el 23,4 al 24,0 por 100). A pesar de ello, con relación al total de población del país se ha producido una cierta convergencia, de forma que la ocupación pública en España per cápita ha pasado del 57 por 100 de la media europea al 63,7 por 100 entre los dos años considerados. Finalmente, las diferencias en la provisión de empleo en el ámbito de sanidad y servicios sociales continúan siendo especialmente intensas, aunque han mejorado en mayor medida en la administración general del Estado y servicios educativos.

Finalmente, se estima que cerca de la mitad de los puestos de trabajo creados por el sector institucional de las administraciones públicas españolas se ha podido generar merced al esfuerzo de contención salarial de los empleados públicos ya existentes. Esta permuta de empleo público por pérdida de poder adquisitivo, no obstante, parece difícil de mantener en el próximo futuro. Desde este punto de vista, aunque parecería muy deseable que continuara la convergencia en materia de ocupación pública con la Unión Europea, todo apunta a que, en un contexto de estabilidad presupuestaria como el actual, dicha convergencia va a ser difícil. Al mismo tiempo, a esos problemas para ampliar la ocupación del sector público se añaden los que se vislumbran en otros dos sectores responsables de una parte muy substantiva del aumento de la ocupación en el último período (el comercio y la hostelería y la construcción), sugiriendo que, en los próximos años, la expansiva dinámica de nuestro mercado de trabajo de la actual fase de crecimiento de la ocupación tiene que dar paso a una situación notablemente menos positiva.

## NOTAS

\*(\*) Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, financiada parcialmente por la empresa Manpower, sobre el proceso de convergencia laboral de España con la Unión Europea, una parte de cuyos resultados aparecen regularmente en la publicación *Índice laboral Manpower*.

(\*\*) Departamento de Economía Aplicada, UAB.

(1) Para evitar confusiones, la expresión "*servicios públicos*" utilizada en el texto se refiere a los servicios suministrados directamente por el sector público (la administración general del Estado propiamente dicha, educación, sanidad y servicios sociales), pero también a aquellos servicios educativos, sanitarios y de asistencia social suministrados por el sector privado. Como más adelante se destaca, de este total, el empleo estricto del sector público (definido en términos de Contabilidad Nacional, como el sector de las AA.PP.) representa cerca del 80 por 100, mientras que la ocupación privada en educación, sanidad y servicios sociales aportaría el 20 por 100 restante. Finalmente, en el texto se desagrega el *empleo de los servicios públicos* en tres grupos: administración general del Estado (correspondiente a la administración del Estado, sus organismos autónomos, las entidades de la Seguridad Social y los organismos territoriales, con la excepción de la educación y la sanidad y los servicios sociales), educación (privada y pública) y sanidad y servicios sociales (privada y pública).

(2) Este período de análisis viene condicionado por la disponibilidad de datos homogéneos de los distintos países europeos, de Eurostat.

(3) El análisis puede extenderse hasta 2003 sin ninguna pérdida de valor, aunque la no disponibilidad de datos homogéneos con el resto de países europeos en estos momentos no lo permite.

(4) Ese porcentaje era, incluso, inferior al de otros países muy retrasados en la construcción de los modernos estados de bienestar, como Grecia (con una cifra muy parecida a la española), Portugal (19,2 por 100) o Irlanda (20,4 por 100).