

# Empleo público y consolidación fiscal: Una reflexión

Miguel González Moreno\*

Durante el período comprendido entre 1998 y 2009, la economía española ha registrado profundas transformaciones, entre las que sobresalen las siguientes: la superación de la breve, pero intensa y devastadora, recesión de principios de los noventa; la renuncia a la divisa y a la política monetaria nacionales, como consecuencia de nuestro deseo de pertenencia a la Eurozona; el desarrollo de un patrón de crecimiento, sustentado en una alta liquidez, bajos tipos de interés y facilidades crediticias, que condujo a los diferentes agentes económicos a un elevado endeudamiento como soporte de sus decisiones de consumo e inversión; y, ya en los últimos años, el desencadenamiento de una profunda y grave crisis que ha puesto al descubierto los flancos vulnerables, tanto financieros como productivos, de una economía que en verdad había crecido mucho, pero en modo alguno de forma equilibrada.

La importancia de estos acontecimientos ha ensombrecido otros cambios estructurales que han tenido lugar a lo largo de estos años; recobran brillo a la luz del vertiginoso y alarmante deterioro de las cuentas públicas. Entre ellos sobresale el comportamiento que han tenido las administraciones públicas (AA.PP.) en materia de empleo, cuestión ésta sobre la que se dirigen las miradas analíticas tratando de encontrar en ella, por un lado, una de las razones explicativas del déficit público y, por otro, una partida de gasto susceptible de ser contemplada dentro de la política de consolidación fiscal. En ambos casos, una exploración panorámica del empleo público precisa abordar sucintamente dos cuestiones relevantes: una, la descripción de la evolución experimentada por la ocupación, confrontando su trayectoria con la registrada por otras variables significativas (PIB, empleo total, etc.), destacando al respecto el distinto papel desempeñado por cada nivel ad-

ministrativo (central, autonómico y local); y dos, de cara a un previsible ajuste del nivel de empleo o/y de la remuneración de los asalariados públicos, es oportuno abordar la significación que tienen tanto el empleo público desde el punto de vista del mercado de trabajo, como la remuneración de los empleados de las AA.PP. desde la óptica de la demanda interna. Como viene siendo la tradición, razones de tiempo y espacio imponen la ley de la brevedad en la exposición de los argumentos y de la provisionalidad en las conclusiones alcanzadas.

En términos absolutos, el personal al servicio de las AA.PP. se ha incrementado en 564.967 efectivos entre 1998 y 2009 (julio), pasando de 2.094.043 personas a 2.659.010, lo que implica que el global del empleo público se ha incrementado un 26,97 por 100 (cuadro 1). Estos trazos gruesos es preciso afinarlos, identificando las instancias administrativas que han protagonizado el avance de la ocupación y, asimismo, estableciendo referentes que posibiliten calibrar con justeza el papel desempeñado por las AA.PP. durante unos años caracterizados por una acelerada e intensa creación de puestos de trabajo en el mercado laboral español.

La expansión del empleo público ha tenido un intérprete principal, las comunidades autónomas (CC.AA.), y otro secundario, la Administración Local. En el primer caso, cabría suponer que es una primera derivada del acentuado proceso de trasvase de competencias del ámbito central al autonómico en diversas materias (sanidad, educación, trabajo y seguridad social, etc.). Desde esta perspectiva, no es de extrañar que la Administración Pública Estatal haya visto disminuir su empleo un 34,15 por 100, es decir, 302.590 personas, de manera que la descentralización administrativa explicaría en buena parte este notable descenso. Sin embargo, este argumento no es válido para explicar en su to-

\* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Granada.

Cuadro 1

**EVOLUCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AA.PP.: 1998-2009\***

Número de personas, porcentajes y puntos porcentuales

|                        | Número de efectivos |                  |                | Estructura |            |            |
|------------------------|---------------------|------------------|----------------|------------|------------|------------|
|                        | 1998                | 2009             | Diferencia     | 1998       | 2009       | Diferencia |
| Admón. Pública Estatal | 886.037             | 583.447          | -302.590       | 42,3       | 21,9       | -20,4      |
| Admón. C.A.A.A.        | 677.160             | 1.345.577        | 668.417        | 32,3       | 50,6       | 18,3       |
| Admón. Local           | 440.972             | 627.092          | 186.120        | 21,1       | 23,6       | 2,5        |
| Universidades          | 89.874              | 102.894          | 13.020         | 4,3        | 3,9        | -0,4       |
| <b>TOTAL</b>           | <b>2.094.043</b>    | <b>2.659.010</b> | <b>564.967</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |            |

\*Los datos de 2009 corresponden al mes de julio.

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Elab. propia

talidad el fortísimo avance del empleo público autonómico, cifrado en 668.417 personas, esto es, ha aumentado un 98,70 por 100, pasando de 677.160 efectivos en 1998 a 1.345.577 en 2009. La cesión de competencias, por amplia que haya sido, no tiene el suficiente peso para sustentar una duplicación del personal que presta sus servicios en la Administración Autonómica. Sin duda, las CCAA. han desplegado una política de empleo expansiva, que ha ido mucho más allá de la que se hubiese correspondido con la transferencia y prestación de unos servicios públicos esenciales, por muy intensivos en la utilización del factor trabajo que dichos servicios sean. En una alta proporción la trayectoria del empleo ha estado marcada por decisiones discrecionales de las instancias autonómicas, tendentes a la ampliación de la cobertura de los servicios asumidos, o bien a la oferta de nuevos servicios que, indudablemente, lleva aparejada la creación de nuevos empleos.

En el segundo caso, la Administración Local, se aprecia cómo su nivel de empleo se ha elevado un 42,20 por 100, lo que supone que en 2009 haya 186.120 personas más trabajando para estas administraciones de las que había en 1998. Este notable ascenso del empleo público local no puede desligarse, de una parte, del incremento y de la distribución territorial de la población y, de otra, de una amplia oferta de servicios locales, en buena medida sustentada financieramente en el fenómeno urbanístico e inmobiliario de estos años pasados, pero no en un sólido y eficiente sistema de financiación local. De esta manera, al calor de una coyuntura económica muy favorable, aunque excepcional, se ha alcanzado un elevado volumen de empleo público local, con una relación laboral indefinida en gran parte, que en circunstancias normales, o adversas como las actuales, no guarda la proporción debida con la

capacidad económica y financiera de la mayoría de los municipios de nuestro país.

La diversidad de trayectorias observada ha trastocado la distribución de los efectivos por administraciones (cuadro 1), de tal forma que se ha roto la hegemonía que históricamente ha ostentado la Administración Pública Estatal, que ha pasado de representar en 1998 el 42,30 por 100 del empleo conjunto de las AA.PP., a tan sólo un 21,90 por 100 en 2009, situándose en la actualidad por detrás de las CCAA. (50,60 por 100) e incluso de la Administración Local (23,60 por 100). A la altura de 2009 se dibuja, pues, un nuevo mapa administrativo del empleo público, dado que prácticamente el 75 por 100 del mismo depende de las administraciones autonómicas y locales. Por tanto, toda política encaminada a limitar o moderar el ritmo de crecimiento del personal que desempeña su actividad laboral en el ámbito de las AA.PP., así como de sus retribuciones, no puede ignorar este hecho y, en consecuencia, ha de contar con la estrecha colaboración de los responsables autonómicos y locales.

Una vez perfiladas las líneas maestras de la evolución del empleo de las AA.PP. durante la última década, procede contextualizar lo comentado hasta aquí con lo ocurrido en el conjunto de la economía española (PIB) y del mercado de trabajo (empleos total y privado) (cuadro 2). Como es lógico y previsible, en un sistema productivo que pivota alrededor de actividades productivas intensivas en la utilización del factor trabajo, el empleo ha marchado al compás impuesto por el ritmo de actividad.

Teniendo en cuenta la especialización productiva y los deficientes niveles de productividad, entre 1998 y 2008

Cuadro 2

**DINAMISMO DEL EMPLEO TOTAL, PRIVADO Y PÚBLICO : 1998-2008**

Tasas de variación

|                              | 1998   | 1999  | 2000  | 2001   | 2002  | 2003  | 2004  | 2005   | 2006  | 2007   | 2008   | PROMEDIO |
|------------------------------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|--------|----------|
| PIB                          | 4,50   | 4,70  | 5,00  | 3,60   | 2,70  | 3,10  | 3,30  | 3,60   | 4,00  | 3,60   | 0,90   | 3,48     |
| Empleo total                 | 4,19   | 5,65  | 5,56  | 4,13   | 3,00  | 4,00  | 3,90  | 5,58   | 4,08  | 3,08   | -0,48  | 3,79     |
| Empleo sector privado        | 5,41   | 6,53  | 5,94  | 4,41   | 2,92  | 3,91  | 3,99  | 6,19   | 4,70  | 3,42   | -0,83  | 4,09     |
| <b>Empleo sector público</b> | -1,49  | 1,27  | 3,55  | 2,63   | 3,43  | 4,48  | 3,42  | 2,28   | 0,63  | 1,07   | 1,57   | 2,24     |
| Administraciones Públicas    | 0,64   | 1,97  | 3,49  | 4,14   | 3,21  | 4,92  | 3,63  | 4,05   | 0,03  | 2,03   | 2,32   | 3,42     |
| Administración Central       | -4,91  | -4,68 | -3,06 | 0,93   | -8,67 | -2,41 | -4,65 | 12,69  | -5,80 | -31,15 | -0,37  | -3,14    |
| Administraciones CC.AA.      | 6,64   | 9,39  | 13,26 | 9,34   | 14,95 | 10,22 | 10,16 | -2,40  | 3,09  | 24,80  | 4,16   | 9,41     |
| Administración Local         | 5,41   | 5,72  | 1,87  | 1,62   | 4,37  | 6,42  | 2,72  | 6,10   | 2,45  | 1,01   | 0,25   | 3,44     |
| Soc. y empresas pcas.        | -16,86 | -4,85 | 4,18  | -11,43 | 5,81  | -0,18 | 1,13  | -18,06 | 9,31  | -11,70 | -10,04 | -5,41    |

Fuente: OIT, INE. Elaboración propia.

los incrementos del empleo han estado por encima de las tasas de incremento del PIB, con la excepción del último año en el que la recesión que padecemos se ha materializado en una fuerte destrucción de empleo. Así, mientras que el PIB se ha expandido a una tasa promedio del 3,48 por 100 cada año, el empleo total ha avanzado como media anual un 3,79 por 100 y el privado ha aumentado un 4,09 por 100 en términos anuales. Queda de manifiesto, por las razones aducidas, que el empleo en su conjunto, especialmente el correspondiente al sector privado, ha tenido un comportamiento procíclico.

Sin embargo, el empleo público no ha seguido al pie de la letra el guión marcado por el perfil cíclico de la economía española, alternándose fases pro y anticíclicas; en unos casos el rigor presupuestario y, en otros, el carácter expansivo del gasto han sido factores determinantes de la evolución cíclica del empleo público. No obstante, desde una perspectiva general, su comportamiento ha sido más moderado que en los casos anteriores, dado que si nos fijamos en el sector público ha crecido anualmente como media un 2,24 por 100, y un 3,42 por 100 en el caso de las AA.PP.

Es palpable la interrelación que en el pasado más inmediato ha existido entre la fase alcista del ciclo de la eco-

nomía española y el aumento del empleo en las administraciones autonómicas y locales. En los actuales tiempos recesivos, es lógico por otra parte, que el preocupante estado de las finanzas públicas desemboque, más pronto que tarde, en una restricción del gasto que limite la cuantía del personal al servicio de las AA.PP. y frene o modere las remuneraciones de los asalariados públicos. De cara a esta eventual política de ajuste, es preciso calibrar el orden de magnitud y la significación del empleo público en el contexto del mercado de trabajo y de la remuneración de los asalariados de las AA.PP. con respecto a las principales variables del cuadro macroeconómico. Esto nos daría una primera imagen de la dimensión y de los efectos del ajuste presupuestario y, también, nos revelaría su alcance desde la perspectiva de la demanda interna (cuadro 3).

En primer lugar, toda estrategia dirigida a incidir en el volumen del empleo público ha de sopesar, en un ambiente de profundo deterioro de la ocupación, el impacto que tendría para el mercado de trabajo a nivel nacional y regional. En el primer caso, en 2008 el empleo correspondiente al conjunto del sector público representa el 14,60 por 100 del total, mientras que el referido a las AA.PP. supone el 13,82 por 100 (cuadro 3). Y en el segundo caso, la relevancia adquirida por el empleo de las administraciones autonómicas, un 7,9 por 100, plantea los efectos es-

Cuadro 3

**SIGNIFICACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y DE LA REMUNERACIÓN DE LOS ASALARIADOS PÚBLICOS: 1998-2008**

Porcentajes

|                            | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>EMPLEO PÚBLICO</b>      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Empleo total               | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |
| Empleo sector privado      | 83,26 | 83,95 | 84,25 | 84,48 | 84,42 | 84,34 | 84,42 | 84,90 | 85,40 | 85,69 | 85,40 |
| Empleo sector público      | 16,74 | 16,05 | 15,75 | 15,52 | 15,58 | 15,66 | 15,58 | 15,10 | 14,60 | 14,31 | 14,60 |
| Administraciones Públicas  | 15,02 | 14,50 | 14,22 | 14,22 | 14,25 | 14,37 | 14,34 | 14,13 | 13,58 | 13,44 | 13,82 |
| Administración Central     | 7,07  | 6,37  | 5,85  | 5,67  | 5,03  | 4,72  | 4,33  | 4,62  | 4,18  | 2,80  | 2,80  |
| Administraciones CC.AA.    | 4,65  | 4,82  | 5,17  | 5,43  | 6,06  | 6,42  | 6,81  | 6,30  | 6,24  | 7,55  | 7,90  |
| Administración Local       | 3,30  | 3,31  | 3,19  | 3,11  | 3,16  | 3,23  | 3,19  | 3,21  | 3,16  | 3,09  | 3,12  |
| Soc.s y empresas pcas.     | 1,72  | 1,55  | 1,53  | 1,30  | 1,34  | 1,28  | 1,25  | 0,97  | 1,02  | 0,87  | 0,79  |
| <b>REM. ASAL. PÚBLICOS</b> |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| PIB                        | 10,47 | 10,31 | 10,27 | 10,10 | 10,00 | 9,96  | 10,06 | 10,01 | 9,98  | 10,17 | 10,81 |
| Gasto en consumo final     | 13,64 | 13,44 | 13,36 | 13,26 | 13,24 | 13,40 | 13,28 | 13,21 | 13,24 | 13,43 | 14,11 |
| Gasto público              | 25,86 | 26,31 | 26,53 | 26,57 | 26,12 | 26,68 | 25,58 | 25,79 | 25,76 | 25,98 | 25,89 |
| Remuneración total         | 21,14 | 20,81 | 20,73 | 20,53 | 20,52 | 20,79 | 21,09 | 21,12 | 21,15 | 21,39 | 22,31 |

Fuente: OIT, INE. Elaboración propia.

paciales que tendría la política de ajuste presupuestario; como se refleja al comprobar el número de empleados públicos existentes en 2008 por cada mil habitantes, activos y ocupados a nivel nacional y en cada comunidad autónoma, la presencia pública es altamente representativa en numerosos mercados de trabajo regionales (cuadro 4): Extremadura, Castilla-La Mancha, Canarias, Castilla y León, Asturias, Aragón, Andalucía y Galicia. De manera que toda actuación en sentido restrictivo afectaría más a estas comunidades autónomas que a aquellas en las que el empleo privado tiene un mayor protagonismo: Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra o el País Vasco.

Y en segundo lugar, toda política de contención salarial en la esfera pública ha de tener presente una serie de coordenadas que delimitan la importancia macroeconómica de la remuneración de los asalariados públicos (cuadro 3). Por un lado, cualquier ajuste en las remuneraciones tendría un considerable impacto presupuestario, puesto que dicho capítulo representa el 25,89 por 100 del gasto público total; y, por otro, serviría de guía al sector privado, pues con

respecto a la remuneración del total de asalariados de la economía, la pública significa el 22,31 por 100. Y por último, como en toda política económica, deben señalizarse algunos límites; en este sentido debería sopesarse la incidencia negativa que tendría para el conjunto de la actividad económica, puesto que representa el 10,81 por 100 del PIB, y para el consumo final, variable con respecto a la cual la remuneración de los asalariados públicos supone el 14,11 por 100. La debilidad que en el presente caracteriza a la demanda interna, motivada por un endeudamiento asfixiante y un desempleo creciente, aconseja ser prudentes y medir con precisión los pros y contras de toda medida que por la vía del gasto persiga la consolidación fiscal que aminore progresivamente el desequilibrio de las cuentas públicas.

Con las reservas de toda índole expuestas al inicio, del escueto análisis realizado se derivan algunas ideas de interés, cuyo desarrollo y profundización analítica y cuantitativa precisarían de un tiempo más dilatado y un espacio más extenso.

Cuadro 4

**SIGNIFICACIÓN TERRITORIAL DEL EMPLEO PÚBLICO: 2008**

|                       | Por cada 1.000 habitantes | Por cada 1.000 activos | Por cada 1.000 ocupados |
|-----------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------|
| Andalucía             | 62.73                     | 134.22                 | 163.35                  |
| Aragón                | 77.32                     | 155.76                 | 167.76                  |
| Asturias              | 70.27                     | 153.89                 | 168.11                  |
| Baleares              | 56.11                     | 106.06                 | 118.09                  |
| Canarias              | 70.71                     | 140.77                 | 170.36                  |
| Cantabria             | 68.20                     | 141.43                 | 152.34                  |
| Castilla y León       | 70.62                     | 153.01                 | 169.09                  |
| Castilla-La Mancha    | 72.00                     | 154.27                 | 174.52                  |
| Cataluña              | 50.53                     | 96.89                  | 106.48                  |
| Comunidad Valenciana  | 50.50                     | 100.26                 | 114.10                  |
| Extremadura           | 90.73                     | 206.38                 | 243.34                  |
| Galicia               | 70.15                     | 148.54                 | 162.74                  |
| Madrid                | 74.05                     | 138.38                 | 151.55                  |
| Murcia                | 62.13                     | 123.33                 | 141.17                  |
| Navarra               | 63.19                     | 126.37                 | 135.45                  |
| País Vasco            | 63.23                     | 128.21                 | 137.04                  |
| Rioja                 | 62.05                     | 123.82                 | 134.29                  |
| Ceuta                 | 86.83                     | 264.95                 | 360.46                  |
| Melilla               | 105.11                    | 370.00                 | 521.12                  |
| <b>TOTAL NACIONAL</b> | <b>64.10</b>              | <b>129.49</b>          | <b>146.05</b>           |

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Elaboración propia.

Primera, la impresión muy extendida sobre el fuerte impulso que ha recibido el empleo de las AA.PP. durante el último decenio, aún siendo cierta, es inexacta. Es obligado diferenciar el distinto papel que en este terreno han jugado las distintas administraciones: la estatal ha sufrido un drástico recorte del número de empleados al hilo del proceso de descentralización administrativa acometido en las últimas décadas; la autonómica ha duplicado su empleo este incremento se ha nutrido de las competencias recibidas, pero también es una primera derivada de decisiones discrecionales que se han suscitado en la oferta de nuevos servicios y en la ampliación de los ya asumidos; y las administraciones locales, alentadas por una coyuntura financiera excepcional e irreplicable, han procedido a un aumento de sus efectivos humanos, cuyas retribuciones no están en consonancia con la capacidad y solvencia de las haciendas locales.

Segunda, el desequilibrio de nuestras cuentas públicas, más pronto que tarde, exigirá un replanteamiento de la política seguida en el pasado tanto en lo relativo al empleo como a la remuneración de los asalariados públicos. En este orden de ideas, el considerable peso alcanzado por el empleo público en el mercado de trabajo, tanto a escala nacional como regional, y el alto porcentaje que la remuneración de los empleados de las AA.PP. representa en el conjunto del gasto público son factores que hacen prever que cualquier medida de ajuste tendría un efecto cuantitativo considerable.

Y tercera, precisamente la dimensión alcanzada por el empleo de las AA.PP., y su contrapartida salarial, obliga a sopesar con prudencia y exactitud las actuaciones a emprender de forma coordinada por las diferentes administraciones; sin olvidar en ningún momento que los efectos de las mismas discurrirán por múltiples direcciones: actividad económica, consumo final, empleo, etcétera.