

CREACION DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO

Joaquín Almunia señala en este trabajo, cómo, en los últimos cuatro años, el nivel de empleo se ha reducido en un 10,2 por 100 y la población ocupada asalariada ha experimentado, en el mismo período de tiempo, una caída en términos porcentuales del 8,4 por 100.

La débil tasa de crecimiento de nuestro PIB a lo largo de los años posteriores a la crisis de 1973; el descenso, en términos reales, de nuestra tasa de inversión, y el inicio de sucesivos procesos de reestructuración y reconversión de sectores industriales, son, a su juicio, las principales causas que han provocado este fenómeno.

De cara al futuro, y más en concreto en vista del compromiso de empleo fijado en el ANE (creación de 350.000 puestos de trabajo, como objetivo a cubrir de aquí a diciembre del 82), apunta la necesidad de potenciar la capacidad generadora de empleo de nuestro sector público. En este sentido, esta política requiere un relanzamiento, en el próximo cuatrienio, del gasto público de inversión capaz de situar el crecimiento del PIB en torno al 4 ó 5 por 100; para lo cual, frente a los 825.000 millones de pesetas de que viene hablando el Gobierno para los Presupuestos Generales del Estado de 1982, los socialistas —según comenta el autor— proponen un montante total de inversión pública en torno al billón de pesetas.

LA economía española viene caracterizándose en los últimos años por su enorme capacidad de destrucción de puestos de trabajo. La población activa ocupada, según datos obtenidos a través de la Encuesta de Población Activa que publica el INE, ha disminuido en 1.281.000 entre el cuarto trimestre de 1976 y el cuarto trimestre de 1980. Es decir, en los últimos cuatro años, el nivel de empleo se ha reducido en un 10,2 por 100. Si nos ceñimos a la población ocupada asalariada, el fenómeno es paralelo. Así, según estimaciones basadas también en los datos de la EPA —homogeneizando las se-

ries de la Encuesta para los trabajadores de dieciséis y más años— el número de asalariados ha disminuido en 714.000 unidades durante el mismo período de tiempo (cuarto trimestre 1976-cuarto trimestre 1980), lo que en términos porcentuales representa una caída del 8,4 por 100.

Este fenómeno tiene unas causas sobradamente conocidas, sobre las cuales no parece necesario extenderse en este momento, si bien cabe apuntar algunas consideraciones generales. La débil tasa de crecimiento de nuestro PIB a lo largo de los años posteriores a la

primera crisis petrolífera del otoño de 1973 se ha visto acompañada de un descenso, en términos reales, de nuestra tasa de inversión. Además, las inversiones realizadas en estos años, y muy en particular las inversiones privadas, han tendido a dirigirse hacia sectores y tecnologías ahorradoras de mano de obra y/o de *inputs* energéticos, por lo que su efecto sobre el nivel de ocupación no siempre es positivo y, en bastantes casos, incluso conlleva —al menos en el corto plazo— una disminución de puestos de trabajo por el hecho mismo de realizarse la inversión.

En los últimos meses, a este proceso de inversión débil y con baja intensidad de factor trabajo, viene a añadirse el inicio de sucesivos procesos de reestructuración y reconversión de sectores industriales, cuya necesidad es obvia, pero cuyos efectos sobre el nivel de empleo a corto plazo no dejan por ello de ser preocupantes, en la medida en que los excedentes de plantillas que tienden a suprimirse en base a dichos planes, no parecen estar encontrando una ubicación alternativa en el sistema productivo.

Para hacer frente a esta situación de deterioro profundo y progresivo del nivel de empleo, poco pueden aportar las políticas tradicionales. El aumento de los gastos de transferencias para incrementar las prestaciones a los desempleados o para mantener artificialmente las plantillas en empresas o sectores no competitivos choca con limitaciones evidentes desde el punto de vista presupuestario. Las políticas de reparto de trabajo, por su parte, deben jugar, a mi juicio, un papel importante; pero el coste de algunas de

ellas —disminución de la jornada, jubilaciones anticipadas, etcétera— impone un gradualismo en su aplicación que las convierte en insuficientes para afrontar, por sí solas, la tarea de cambiar la tendencia a la baja del nivel de empleo. Esta tarea, que coincide con el compromiso asumido por el Gobierno, los sindicatos y la patronal en el Acuerdo Nacional sobre Empleo firmado recientemente, solamente puede llevarse a cabo mediante el relanzamiento de la inversión. Y, por las razones antes apuntadas, no cabe confiar en cualquier tipo de inversión. Pese al margen de manobra que se otorga en el ANE a la iniciativa privada, al fijarse un aumento salarial nominal para 1982, que conducirá a una caída de dos puntos en los salarios reales, y preverse al mismo tiempo una reducción de un punto en las cotizaciones sociales de las empresas, caben pocas dudas acerca de la incapacidad de la inversión privada para asegurar una aportación sustancial en la creación de los aproximadamente 350.000 puestos de trabajo que el ANE fija como objetivo a cubrir de aquí a diciembre de 1982. Las cifras ofrecidas por la EPA corroboran el escepticismo sobre el comportamiento del sector privado en orden a la creación de empleo. Así, la caída de la población asalariada ocupada en el sector privado durante el período cuarto trimestre 1976-cuarto trimestre 1980 ha sido, en datos homogeneizados para los trabajadores de dieciséis y más años, de 916.000 (12,8 por 100), y por lo tanto aún más acusada que la del conjunto de los asalariados. Por el contrario, los asalariados del sector público —administraciones públicas y empresas públicas— han seguido

una línea ascendente en ese período, aumentando en 202.000 (15,1 por 100) durante los últimos cuatro años y contribuyendo a limitar la caída del empleo, si bien de modo notoriamente insuficiente.

De cara al futuro, y más en concreto en vista del compromiso de empleo fijado en el ANE, es preciso, a mi juicio, potenciar la capacidad generadora de empleo de nuestro sector público. Para alcanzar tasas de crecimiento de la economía española capaces de absorber los aumentos previstos de la oferta de fuerza de trabajo en los próximos años, tanto por la entrada de nuevos jóvenes en el mercado de trabajo como por los excedentes de plantillas procedentes de puestos de trabajo amortizados, el sector público debe jugar un papel crucial. Esta política requiere un relanzamiento, en los próximos tres o cuatro años, del gasto público de inversión capaz de situar a la economía española en una senda de crecimiento del PIB del 4 ó 5 por 100. Para los Presupuestos Generales del Estado de 1982, que serán discutidos en otoño en las Cortes Generales, los socialistas ya hemos avanzado nuestra intención de proponer un montante total de inversión pública en torno al billón de pesetas, frente a los 825.000 millones de que viene hablando el Gobierno.

La técnica del presupuesto por programas facilita el debate parlamentario sobre el destino y la orientación de esas inversiones públicas. Las prioridades que, a mi juicio, deben sustentarse a ese respecto deben ser la aceleración de programas energéticos, la mejora de la red ferroviaria, la infraestructura portuaria, el aumento de los equi-

pamientos sanitarios y educativos —especialmente en el sector de la formación profesional—, el incremento de las viviendas a construir en régimen de promoción directa, la extensión de los regadíos de tamaño medio, la inversión en carreteras, las transferencias de capital hacia empresas públicas rentables para su posterior inversión por éstas y, por último, la redistribución de los recursos públicos hacia las administraciones locales, cuya capacidad inversora está notablemente desaprovechada.

La experiencia nos demuestra que, tanto o más importante que la definición de programas de inversión pública y la fijación de créditos presupuestarios para llevarlos a cabo, es la capacidad de ejecutar dichos planes y agotar los créditos presupuestarios concedidos. Por ello, es preciso prestar una atención especial a la puesta en práctica de procedimientos que agilicen la tramitación de los proyectos de inversión, pudiéndose llegar en muchos casos a fórmulas de colaboración en la ejecución de los proyectos con la iniciativa privada. En todo caso, la descentralización de la gestión del acervo de proyectos de inversión pública, tanto hacia las administraciones locales como hacia empresas públicas, supone un requisito indispensable para asumir un incremento real de los gastos de inversión como el que estamos propugnando.

La financiación de este esfuerzo inversor por parte del sector público debe provenir, en primer lugar, de la disminución selectiva del gasto público corriente, en la línea marcada por el Acuerdo Nacional sobre Empleo. Al mismo tiempo, y sin que ello deba implicar aumen-

tos de la presión fiscal sobre la mayoría de los sujetos pasivos que vienen cumpliendo regularmente sus obligaciones con Hacienda, debe obtenerse un aumento de los ingresos tributarios mediante la definición y ejecución de programas especiales de reducción de las bolsas de fraude fiscal existente y el incremento de la presión fiscal sobre colectivos específicos con un nivel de renta notoriamente elevado. En todo caso, el esfuerzo inversor que se le está demandando al sector público exige además el mantenimiento durante los próximos tres o cuatro años de un déficit presupuestario cuya magnitud deberá situarse entre el 4 y el 5 por 100 del PIB de cada año.

Si el sector público estatal debe realizar un notable esfuerzo de cara a la realización de inversiones que generen puestos de trabajo, lo mismo sucede con las administraciones locales. Más arriba se ha hecho referencia a la necesidad de redistribuir en beneficio de los entes locales los recursos destinados a inversión pública. Desde que en abril de 1979 se celebraron las primeras elecciones municipales democráticas, las corporaciones locales han demostrado una considerable capacidad de inversión y de creación de puestos de trabajo, promoviendo la dotación de servicios y equipamientos sociales de los que nuestras ciudades son en buena medida deficitarias. La creación de unos 55.000 empleos netos en el sector público entre el cuarto trimestre de 1979 y el cuarto trimestre de 1980 —según los datos EPA antes aludidos— puede haber sido originada en buena parte por la actividad inversora de Ayuntamientos y Diputaciones. Sin em-

bargo, este esfuerzo ha sido llevado a cabo en un contexto caracterizado por la enorme precariedad de recursos de las Corporaciones. Mientras que la proporción del gasto público total correspondiente a las administraciones locales es de un 70 por 100 en Suecia, de un 55 por 100 en Holanda o en la República Federal de Alemania, en España esa proporción es sólo de un 17 por 100. El proceso de construcción del Estado de las Autonomías debe llevar aparejada la redistribución de los recursos públicos hacia los niveles regionales y locales, tendiendo hacia el objetivo explicitado en alguna ocasión por los socialistas en el Parlamento, que pretende establecer una proporción de 50-25-25 para la asignación de recursos entre los niveles central, autonómico y local de la Administración pública.

Si nos referimos más concretamente a la actividad creadora de empleo de las Corporaciones locales, cabe distinguir dos planos distintos en los que ésta puede desarrollarse. En primer lugar, a través de la actividad inversora propiamente dicha, los Ayuntamientos debieran disponer de una mayor capacidad de gasto para la realización de obras públicas y de infraestructura, para lo cual sería preciso incrementar las posibilidades de financiación del Banco de Crédito Local y de las Cajas de Ahorro, así como coordinar la política de emisiones de las distintas administraciones públicas y facilitar su acceso a vías de financiación en los mercados exteriores. Además, en lo que concierne a las obras públicas que se realicen en sus respectivos términos municipales por parte de la iniciativa privada, debiera

explorarse la posibilidad de establecer acuerdos entre los municipios afectados y el SEOPAN, de cara a garantizar la creación de un número determinado de puestos de trabajo.

En segundo lugar, debiera procederse a un debate entre los propios municipios, y entre éstos y el Gobierno, para analizar críticamente los actuales sistemas de fomento del empleo en las corporaciones locales y definir los mecanismos y procedimientos más adecuados en orden a facilitar la contratación por los municipios —para actividades regulares o eventuales— de trabajadores desempleados, con el oportuno sistema de bonificaciones o desgravaciones. Al mismo tiempo, se hace preciso estudiar las posibilidades de establecer y gestionar a escala municipal, en colaboración con el INEM, planes de empleo comunitario, no agrario, en la línea de la experiencia que ha venido desarrollándose con éxito hace escasos meses en el Ayuntamiento de Barcelona.

He intentado resumir de modo casi esquemático las razones por las cuales pienso que el sector público debe jugar, aquí y ahora, un papel clave en la creación de puestos de trabajo, y a través de qué instrumentos debiera cumplir esa función. Si desde determinadas opciones políticas o ideológicas se considera que la beligerancia del sector público en este terreno es una solución anti-económica, cuyo único resultando es el ahogamiento de las posibilidades de actuación del sector privado, otros pensamos, por el contrario, que la creación de empleos en el sector público —o por el sector público— es el único instrumento capaz, en los próxi-

mos años, de contrarrestar la irreversible caída del nivel de empleo al tiempo que se atiende a la satisfacción de demandas sociales insatisfechas, compensando así, en alguna medida, el sacrificio realizado por los asalariados y pensionistas al contraerse sus percepciones monetarias en términos reales.

Lógicamente, las posibilidades de actuación del sector público en este terreno están limitadas por la capacidad de financiación de su actividad inversora sin poner en peligro los equilibrios del sistema. Pero no puede confundirse la prudencia con la inhibición. Como dijo Robert Fabre, en su informe al Presidente de la República francesa sobre «Una política de empleo al servicio del hombre»: «Ciertos hombres del Gobierno, y no de los menos importantes, consideran en nombre de la austeridad presupuestaria que no es posible actualmente comprometerse en esta vía (la creación de empleos por el sector público)».

«Eso supone minusvalorar el coste del paro y perder de vista que numerosas necesidades en el campo de los servicios públicos permanecen insatisfechas o mal satisfechas. Eso supone, sobre todo, olvidar que la creación de empleos no es solamente un imperativo social, sino que a través de ella va a dinamizarse la economía del país y van a mejorar en el medio plazo las finanzas públicas; es preciso recordar que cada vez que una persona obtiene un empleo, el presupuesto del Estado aumenta sus ingresos públicos, las cargas sociales son devengadas, especialmente de cara a las pensiones, y que los gastos de la prestación por desempleo disminuyen... sin hablar de

las consecuencias evidentes que ello comporta de cara a la producción y al consumo interior.»