

LOS GASTOS PUBLICOS DE PERSONAL EN LOS PAISES DE LA EUROPA COMUNITARIA

Existe cierta proclividad entre los estudiosos de la Hacienda Pública hacia temas tributarios; con el consiguiente menoscabo para aquellos otros relacionados con el gasto público. Si bien en los últimos tiempos se ha corregido un tanto esta tendencia, todavía son numerosos los aspectos ignorados o deficientemente conocidos sobre el particular. Entre ellos, acaso ninguno tan olvidado como el relativo a los gastos públicos de personal, tema central del presente trabajo de **Juan Junquera González**.

El autor, tras delimitar —a la luz del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas— los conceptos de *administración*, *función pública* y *gastos de personal*, examina, en primer término, la extraordinaria trascendencia económica, social y financiera que tienen, en el ámbito de la «Europa de los Doce», las retribuciones públicas. El estudio, basado fundamentalmente en las estadísticas de la CEE, contiene otros análisis y reflexiones sobre la naturaleza, importancia y evolución de los gastos públicos de personal y constituye una ocasión propicia para conocer y valorar la particular situación de la Administración española en este singular contexto.

INTRODUCCION

EN los inicios de los años sesenta, Peacock y Wiseman —dos de los investigadores contemporáneos más notables de la Hacienda Pública— afirmaban, no exentos de ironía y desencanto, que los economistas no sabían gran cosa sobre el gasto público (1). La opinión, aunque un tanto radical, era sin duda reveladora: evidenciaba la decidida preferencia de los hacendistas por los temas tributarios —de raíz académica, teórica y discursiva— y el abandono o menosprecio de aquellos otros relacionados con el gasto público,

de esencia predominantemente descriptiva y estadística.

Aunque tal proclividad de los estudiosos de la Hacienda Pública todavía persiste, justo es reconocer la existencia de un creciente interés por los aspectos más empíricos de esta disciplina. Durante las últimas décadas, han visto la luz incontables trabajos, estudios y artículos —algunos de excepcional valor— en relación con el gasto público. Mas, a pesar de tan notorios progresos, todavía son numerosas las cuestiones ignoradas, o deficientemente conocidas, sobre esta materia y, entre ellas, acaso ninguna tan olvidada como la relativa a los gastos de personal. En

este peculiar ámbito, tan sólo es posible hablar de ciertos ensayos de carácter parcial (p.ej.: sobre las retribuciones de los funcionarios o el régimen de pensiones públicas) y referidos, por lo común, a un solo país. Tales trabajos, amén de su naturaleza fragmentaria y limitada, ilustran bien poco sobre la importancia económica, social y financiera de los gastos públicos de personal. Fácil es colegir que, si tal acaece con los estudios de ámbito nacional, los problemas e insuficiencias se multiplican en los análisis comparados. Heller y Tait, en una ambiciosa y reciente investigación sobre los efectivos y las retribuciones en el sector público, calificaban de «sorprendente y descorazonadora» la extraordinaria penuria estadística y bibliográfica que padecen, en este aspecto, la práctica totalidad de los países (2).

Valga esta breve introducción para comprender la pretensión meramente tentativa del presente ensayo, y para justificar, asimismo, las no pocas omisiones y deficiencias de las que, sin duda, adolecerá.

I. ALGUNAS ACLARACIONES Y DEFINICIONES PREVIAS

La metodología seguida en este estudio responde a los criterios, reglas y principios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC), que —como es bien conocido— constituye la peculiar versión comunitaria del denominado Sistema Revisado de Contabilidad Nacional de las Naciones Unidas (3). De acuerdo con este planteamiento, los concep-

tos de *administración, función pública y gastos de personal*—que forman el substrato esencial de este trabajo— se adaptan cabalmente a las delimitaciones contenidas en el SEC. La singularidad de estas definiciones y el deseo de eludir toda clase de equívocos o confusiones aconsejan realizar, aunque sea someramente, ciertas aclaraciones previas.

Por otra parte, se ha considerado exigencia inexcusable que las cifras y datos utilizados fueran auténticamente comparables. Con esta finalidad, los análisis tendrán como base primordial el conjunto de cuentas y estadísticas oficiales de la Comunidad Económica Europea. Excepcionalmente, ha sido inevitable acudir a otras fuentes complementarias, especialmente en el caso de España. Pero, aun en tal coyuntura, los datos seleccionados han sido depurados y armonizados de acuerdo con las pautas del SEC.

1. La noción de Administración pública

Los teóricos y tratadistas del Derecho Administrativo se han afanado, desde el nacimiento de esta joven disciplina, por hallar una definición clara y omnicompreensiva de la Administración pública. Los resultados han sido, en verdad, desalentadores. La causa de este fracaso tiene, a mi entender, una sencilla explicación: Desde finales del pasado siglo, y de forma más generalizada e intensa a partir de la primera guerra mundial, el crecimiento de las actividades públicas ha sido asombroso. A las atribuciones tradicionales del Estado—tales como la defensa, el orden público, la justicia, las relaciones exteriores y la hacienda pública— se han

sumado innumerables funciones de carácter social, cultural y económico. Algunas de ellas han surgido prácticamente de la nada (por ejemplo: la seguridad social, la intervención en los mercados agrícolas, la creación de infraestructuras para las telecomunicaciones); otras han sido transferidas desde ciertas instituciones sociales (v.gr.: la enseñanza, la asistencia sanitaria, la beneficencia o la difusión de la cultura, secularmente ejercidas por la Iglesia), y no pocas han sido sustraídas a la iniciativa privada (por ejemplo: la intervención directa en la industria, en la minería, en la producción de energía, o en la banca y los seguros).

Esta particular fisiología de la Administración—en continua mutación y desarrollo— evidencia la imposibilidad de cualquier definición estática de la misma. Por otra parte, la absorción de este ingente cúmulo de nuevas actividades se ha efectuado, frecuentemente, mediante la creación de «administraciones especializadas». Han surgido, así, un sinfín de entidades públicas—denominadas, según los usos o las preferencias, agencias, cajas, cámaras, centros, entes, establecimientos, fondos, fundaciones, institutos, juntas, oficinas, organismos, patronatos o servicios— cuya mera enumeración resulta prácticamente imposible. Los legisladores y tratadistas se han esforzado por simplificar y compendiar este abigarrado mosaico institucional. Tarea estéril y, por si fuera poco, generadora de nuevas controversias y discrepancias. Así las cosas, ¿cómo delimitar esta organización en permanente cambio? ¿con qué criterios prácticos dilucidar la exclusión o inclusión en la órbita administrativa de estos incontables organismos especializados?

El SEC proporciona una definición práctica y sencilla. En efecto, el «sector de las administraciones públicas» se diversifica en tres ramas: la *Administración central*, la *Administración local* y la *Administración de la seguridad social*. Cada una de estas grandes divisiones aparece integrada por todos *aquellos organismos*—cualesquiera que sea su configuración legal o formal— *cuya actividad exclusiva o principal consiste en la prestación de servicios de naturaleza no mercantil o, expresado de otra manera, de servicios que no son susceptibles de compra y venta en el mercado* (4). El corolario de esta delimitación es obvio: estos organismos se financian primordialmente con cargo a impuestos, tasas, cotizaciones obligatorias u otras exacciones análogas. A partir de esta definición genérica y básica, el SEC contiene una serie de aclaraciones que pretenden evitar todo tipo de dudas. En este sentido, enumera un conjunto de actividades que, aunque con cierta frecuencia se insertan en el sector público, en modo alguno tienen el carácter de «administrativas». Tal es el caso de los ferrocarriles, de los transportes, de la banca, de la radio, de la televisión y de las comunicaciones. Por otra parte, y para dilucidar la filiación pública o privada de ciertos servicios compartidos, el SEC invoca el principio de la financiación. De esta suerte, serán consideradas actividades administrativas las sostenidas, primordialmente, con recursos públicos; por el contrario, se estimarán privadas aquellas otras cuyos ingresos tengan su origen, de forma predominante, en aportaciones voluntarias de los particulares o en el producto de las ventas. En esta disyuntiva se encuentran los centros docentes y de investigación, los hospitales y

sanatorios, las actividades deportivas y recreativas, las bibliotecas, los museos y archivos, y los espectáculos (5).

2. La noción de funcionario público

Las diversas definiciones legales, jurisprudenciales y doctrinales existentes sobre el funcionario son causa de innumerables errores, vacilaciones e incertidumbres.

En el ámbito de la «Europa de los Doce», la concepción más generalizada sobre la función pública se sustenta en la idea de su regulación por el Derecho público. Tal sucede en Alemania (República Federal), Dinamarca, España, Francia, Grecia y Portugal. En Alemania (República Federal), la Ley Fundamental de Bonn del año 1949, fiel a una arraigada y antigua noción jurídica, considera funcionarios a las «personas vinculadas permanentemente a la Administración por una relación de servicios y de fidelidad regulada por el Derecho público» (6). Esta imagen de la burocracia, claramente limitativa, olvida a los trabajadores insertos en la organización administrativa —*arbeiter*— y a los profesionales incorporados a ella por contratos de Derecho privado (*angestellte*). Ambas exclusiones representan nada menos que el 60 por 100 del total de los agentes de la Administración germana (7).

En Francia, país menos riguroso, existen diferentes conceptos legales sobre el funcionario. Mas, a pesar de tal diversidad normativa, es posible extraer una noción común, sustancialmente coincidente con la alemana. Bien es verdad que la jurisprudencia y la doctrina han ampliado las

fronteras de este concepto. De acuerdo con esta tendencia, serían funcionarios todas las *personas que participan en la ejecución de un servicio público* (8). Pero tan sencilla solución nos introduce en una de las cuestiones más debatidas y complejas del Derecho administrativo francés: la noción del servicio público.

Dinamarca, España, Grecia y Portugal —aunque con matices y singularidades diversas— también cuentan con definiciones legales muy semejantes a las sancionadas en Alemania y Francia (9). Se trata, en definitiva, de un planteamiento formalista y restrictivo que margina a nutridos colectivos de personal al servicio de la Administración.

Bélgica, Italia y Gran Bretaña carecen de una delimitación legal del funcionario. Sin embargo, algunos tratadistas han esbozado —dentro de la ambigüedad dominante— algunas descripciones aproximativas. Los belgas han adoptado una postura vacilante: con un criterio estricto, tan sólo serían funcionarios los miembros de los llamados cuerpos superiores; una actitud más comprensiva incluiría a todos los empleados ministeriales, al profesorado estatal y al personal de correos; por último, y en la tesitura más tolerante posible, también quedarían integrados los agentes de las comunas, los militares y los magistrados (10). En Gran Bretaña, la Comisión Tomlin, hace más de medio siglo, se aventuró a sugerir la siguiente descripción de los *civil servants*: «son aquellos servidores de la Corona, distintos de los cargos políticos o judiciales, que desempeñan actividades de carácter civil y son retribuidos total y directamente con cargo a fondos votados por el Parlamento» (11). La definición pronto gozó del be-

neplácito de los estudiosos, y con tal favor ha llegado hasta nuestros días. Pues bien, de acuerdo con ella, no serían funcionarios públicos los jueces, los militares, los empleados de la Administración local, los agentes de los establecimientos autónomos y el personal de la seguridad social. ¡inefable *praxis* británica! Los italianos, por insólito que parezca, han adoptado una solución todavía más restringida. Ceora, Pastori, Santi Romano, Terranova y Zanobini reservan el concepto *funzionario* para aquellos «agentes de la Administración que ejercen alguna potestad pública o participan directamente en la formación de la voluntad de los órganos superiores» (12). Esta burocracia auténticamente elitista, e investida de la *auctoritas*, ni tan siquiera integra a toda la función pública superior. En definitiva, dos clases de personal, por demás diferentes, coexisten: el núcleo cualificado de los altos funcionarios (*funzionarios sensu stricto*) y la gran masa de los simples empleados (*dipendenti o impiegati*).

En fin, para concluir, habría que aludir al estatuto de la función pública holandesa. De conformidad con esta norma, que se remonta al año 1929, son funcionarios las *personas reclutadas para trabajar en los servicios públicos holandeses*. Una definición sumamente amplia, al no aludir, como elemento dirimente, al vínculo jurídico. Ahora bien, ¿qué debe entenderse por servicio público? La respuesta legal a esta cuestión es también muy generosa: «Se reputan como servicios públicos todos los organismos, entidades y empresas gestionadas por el Estado o por otros organismos públicos». En conclusión, según este añejo y respetable estatuto, son funcionarios

todas las personas que trabajan en el sector público (13).

Frente a este confuso y contradictorio bagaje legal y doctrinal, el SEC proporciona un concepto del funcionario muy escueto: *son servidores públicos —o «asalariados públicos», en terminología estrictamente comunitaria— las personas incorporadas a la Administración que perciben por sus servicios una retribución o contraprestación económica.* Dos rasgos es necesario poner de relieve. En primer lugar, es totalmente indiferente la naturaleza del nexo jurídico que vincula a la persona con la Administración (v.gr.: nombramiento legal, contrato laboral, contrato civil o incorporación obligatoria). En segundo término, la idea de remuneración ha de entenderse en su más amplio sentido (sueldos, salarios, gratificaciones e incluso pagos en especie) (14). En consonancia con estas «pautas comunitarias», se consideran funcionarios: a) los profesionales regidos por un estatuto de derecho público; b) los militares «de carrera»; c) los soldados; d) los trabajadores al servicio de la Administración; e) las personas incorporadas a la organización administrativa por contratos civiles, nombramientos discrecionales o cualquier otro procedimiento especial.

Esta idea sobre la burocracia, de inspiración esencialmente estadística, acaso no resulte muy académica o doctrinal, pero tiene la virtualidad de lo pragmático, de lo real.

3. La delimitación de los gastos públicos de personal

Los tratadistas y expertos de la Hacienda Pública y de la Cien-

cia de la Administración suelen utilizar las locuciones *gastos públicos de personal, sueldos y salarios públicos y retribuciones de los funcionarios* indistintamente y con muy diferente alcance.

Los especialistas anglosajones se refieren habitualmente con estas expresiones a los haberes de los funcionarios en activo. El origen de esta acepción, claramente limitativa, tal vez se encuentre en el carácter graciable que, desde sus orígenes y hasta épocas muy recientes, han tenido las pensiones públicas en la Gran Bretaña (15). Mas, cualquiera que sea la causa, es lo cierto que la idea ha llegado con vigor hasta nuestros días, y que ha influido decisivamente en una moderna corriente doctrinal (16).

La opinión más autorizada entre los autores europeos continentales, algo menos constrictiva, incluye en los «gastos públicos de personal» no sólo las percepciones económicas del personal en activo, sino ciertas prestaciones sociales directamente otorgadas por la Administración (por ejemplo: las pensiones públicas y los subsidios familiares). Esta orientación puede hallarse en Gournay, Kesler y Siwek-Pouydesseau (17); Auby y Ducos-Ader (18); Plantey (19); Pieroth (20), y Schrama (21). Por último, la más reciente doctrina francesa estima que son, asimismo, gastos públicos de personal: las pensiones de excombatientes, los auxilios económicos a las víctimas de guerra y las subvenciones remuneratorias otorgadas a ciertos organismos concertados. Esta novedosa noción parece, a todas luces, exorbitante (22).

El SEC también proporciona, en este caso, una definición clara y concisa: son «gastos de perso-

nal» —o «remuneraciones de los asalariados públicos», en lenguaje rigurosamente comunitario— *los sueldos y salarios brutos de los funcionarios, «sensu lato»; las cotizaciones sociales reales a cargo de la Administración (cuotas patronales), y las denominadas cotizaciones sociales ficticias (coste de ciertas prestaciones sociales —clases pasivas, subsidios familiares, etc.— directamente otorgadas por el Estado).*

II. IMPORTANCIA DE LOS GASTOS PÚBLICOS DE PERSONAL

La opinión pública, en general, tiene un concepto peyorativo sobre la Administración. Censura su lentitud, su ineficacia, su gigantismo, su funcionamiento rutinario y, sobre todo, *los cuantiosos gastos generados por la burocracia a su servicio.* En el fondo de este juicio demoledor están la conciencia misma de la sociedad, enemiga de toda prepotencia y dominio, la pervivencia de ciertas ideas arcaicas sobre una burocracia pasiva o «de despacho» —ajena a las nuevas prestaciones sociales públicas (v.gr.: la enseñanza, la sanidad, la asistencia social, la cultura, etcétera— *y, en muy importante medida, el «complejo de contribuyente», proclive a la intransigencia y a la acritud.*

Pero, al margen de estos tópicos y creencias populares, ¿cuál es la importancia real de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos? ¿qué trascendencia tienen en la sociedad y en la economía? Las respuestas científicas a estos interrogantes son más bien escasas. Tait y Heller estiman que los gastos de per-

EL PAPEL Y LA DINAMICA DEL EMPLEO PUBLICO EN LOS PAISES OCCIDENTALES DESARROLLADOS

José M. DOMINGUEZ MARTINEZ

1. INTRODUCCION

El propósito de esta nota es sintetizar el contenido de un trabajo más amplio que responde a los siguientes objetivos: en primer término, reseñar las principales cuestiones teóricas y metodológicas que se suscitan en relación con el estudio del empleo público; en segundo lugar, valorar el papel y la importancia del empleo público en los países occidentales desarrollados; por último, llevar a cabo un análisis empírico con la pretensión de aislar algunos factores explicativos de su dinámica en dichos países a lo largo de la década de los setenta y comienzos de la actual.

2. LA CONSIDERACION DEL EMPLEO PUBLICO EN EL MARCO DE LA TEORIA DE LA HACIENDA PUBLICA

El empleo público no ha ocupado nunca un lugar central en la teoría de la Hacienda Pública y, aunque ha sido discutido como un medio para la creación de empleo en épocas de crisis, apenas se ha considerado, hasta hace poco, su papel en una economía con pleno empleo. Dos motivos básicos permiten explicar la relativa desatención del tema del empleo público dentro de la teoría hacendística. De un lado, el hecho de que una parte del empleo público se concentre en las empresas públicas ha propiciado esa desatención, al quedar aquéllas al margen del proceso presupuestario. De otro lado, dentro del marco presupuestario, el acento se ha puesto esencialmente en la consideración de qué bienes y servicios han de ser objeto de provisión pública, más que en la de quién debe producirlos efectivamente.

Los argumentos justificativos del empleo público pueden articularse básicamente en torno a dos puntos: empleo público como

subproducto de la producción pública y empleo público como fórmula para la provisión de empleo.

En relación con el primero de ellos, cobra una particular trascendencia la distinción entre los conceptos de provisión pública y de producción pública. Mientras que la característica de no rivalidad en el consumo constituye el fundamento de la provisión pública, es, por el contrario, irrelevante para la justificación de la producción pública, que puede sustentarse a partir de varios ejes: características de producción (costes decrecientes, externalidades...), características intrínsecas a ciertos bienes y servicios que reclaman la producción pública (servicios administrativos, judiciales...), deseo de las autoridades públicas de asegurar un determinado perfil en la prestación de un servicio, explotación de recursos naturales, promoción del desarrollo económico, etcétera.

En relación con el segundo punto, son tres las principales justificaciones. Una de ellas concierne a la posible orientación de las preferencias individuales hacia el empleo público, sobre la base de los rasgos diferenciales de éste frente al empleo privado. Una segunda justificación guarda relación con el empleo público como medio para la creación de empleo. Si bien los programas de obras públicas para ofrecer empleo directo a los parados ocuparon un lugar prioritario en los albores de la economía keynesiana, el posterior replanteamiento de la teoría de la estabilización dejó un escaso hueco al empleo público como instrumento de creación de empleo. No obstante, el advenimiento de la crisis de los setenta, caracterizada por una agudización del conflicto entre el paro y la inflación, y por una concentración del desempleo en determinados colectivos, supuso un empuje para el lanzamiento de las denominadas medidas de creación directa de empleo en el sector público. Por último, el empleo público puede ser defendido como alternativa para paliar el desempleo estructural, ofreciendo oportunidades de empleo para los miembros de los colectivos más desfavorecidos.

3. PROBLEMAS METODOLOGICOS CONCERNIENTES AL ESTUDIO DEL EMPLEO PUBLICO

Entre las cuestiones conceptuales y metodológicas que se plantean de cara al estudio del empleo público pueden resaltarse las siguientes:

- El problema primario, compartido por los estudios relativos a los gastos e ingresos públicos, se encuentra directamente conectado con la propia delimitación del sector público. La posibilidad de efectuar comparaciones internacionales, así como la de analizar la relación entre la expansión de los gastos públicos y la del empleo público, lleva a diversos autores, al igual que hacemos aquí, a considerar únicamente el empleo público en el ámbito de las administraciones públicas. Este enfoque, evidentemente, se muestra incapaz de ofrecer una visión comprensiva del empleo público, al prescindir del empleo de las empresas públicas.

- En segundo lugar, hay que destacar la importancia del criterio seguido para la cuantificación del empleo (número total de personas, número de años-hombre, equivalente de empleos a tiempo completo...), dadas las implicaciones para las comparaciones internacionales y para la valoración del peso del empleo público en las economías nacionales.

- No hay que perder de vista, finalmente, que la concreción de la cobertura institucional del sector público no agota los problemas de definición del empleo público, y mucho menos resuelve la cuestión de la comparabilidad internacional. Son varios los aspectos que deben ser tomados en consideración. De un lado, las diferentes formas de ejecutar políticas públicas similares —provisión pública mediante transfe-

rencias y subvenciones vs. producción pública directa— llevarán a sustanciales divergencias en la magnitud del empleo público según la alternativa elegida en cada país. En el segundo caso, el empleo resultante se computará en el sector público, mientras que en el primero corresponderá al sector privado, aun cuando en ambos dependa de la financiación pública. En esta misma línea, se ha destacado la necesidad de atender a algunos sustitutivos cercanos del empleo público, como el correspondiente al sector privado no lucrativo proveedor de bienes de tipo colectivo, para alcanzar un auténtico conocimiento de aquél. Otros problemas de comparabilidad se derivan del hecho de que algunos países han recurrido a la promoción del empleo en el sector privado mediante las diversas categorías de subvenciones al empleo, en tanto que otros han optado por la vía de los programas de empleo público.

4. EL PAPEL DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES DESARROLLADOS

Si atendemos al papel y a la importancia del empleo público en los países occidentales desarrollados, pueden destacarse los siguientes aspectos:

- En el año 1982, considerando la media no ponderada para los países de la OCDE, el empleo público representaba el 15,4 por 100 del empleo total, frente a un 11,3 por 100 en 1960, y a un 13,5 por 100 en 1970.
- Las anteriores cifras medias globales ocultan, sin embargo, grandes divergencias entre los países, como se evidencia si se observan los valores extremos, que en el año 1982 correspondían a Suecia y Dinamarca, con más del 31 por 100, y a Japón, con menos del 7 por 100, respectivamente.
- En los años de referencia, España se situaba por debajo de la media de la OCDE, si bien la distancia que la separa de ésta ha ido disminuyendo, sin que, a pesar de ello, haya dejado de estar entre los países con menor peso relativo del empleo público (7,1 por 100 en 1970 y 12,5 por 100 en 1982).
- La observación de la evolución del empleo total, del público y del privado, pone de relieve el papel determinante del sector público en la generación de empleo en la mayoría de los países.
- El crecimiento del empleo ha sido sistemáticamente más fuerte en las administraciones públicas que en el sector privado, particularmente hasta la primera mitad de la década de los setenta, momento a partir del cual el ritmo de crecimiento del empleo público tiende a moderarse. El desfase es menos acusado entre el empleo público y el empleo privado en el sector servicios.

- En la mayoría de los países contemplados, se advierte un claro papel anticíclico del empleo público, que ha registrado fuertes tasas de crecimiento en períodos en los que el ritmo de crecimiento del empleo privado ha retrocedido acusadamente.

- Los escasos datos disponibles para algunos países dejan entrever una apreciable presencia de la participación femenina y del empleo a tiempo parcial en el sector público.

- Si pasamos a abordar la relación existente entre el gasto público y el empleo público, cabe señalar que, según estimaciones de la OCDE para una muestra de catorce países en el período 1960-1978, un aumento del 1 por 100 en el gasto público en términos reales iba acompañado de un aumento del 0,6 por 100 en el empleo público. La magnitud de la respuesta tiende a ampliarse si se considera el gasto público total con exclusión de transferencias y subvenciones, y aún más si se recurre al gasto en consumo final, situándose ligeramente por debajo y por encima del 0,8 por 100, respectivamente, en uno y otro caso. Por lo que se refiere a España, según nuestras propias estimaciones para el período 1970-1986, un aumento del 1 por 100 de los gastos públicos totales en términos reales ha ido asociado con un aumento del 0,75 por 100 en el empleo público. Por otro lado, el valor de dicha elasticidad ha disminuido en el período 1978-1986 en comparación con el período 1970-1977, en el que la relación era casi proporcional. Cuando se toma el consumo público, el valor de la elasticidad es prácticamente igual a la unidad.

5. ANALISIS EMPIRICO DE LOS DETERMINANTES DEL EMPLEO PÚBLICO

La gran mayoría de los estudios empíricos acerca del tamaño y la dinámica del sector público se ha centrado, como es bien sabido, en el análisis de datos relativos al gasto, al déficit o a los ingresos públicos —es decir, medidas financieras— en relación con alguna magnitud macroeconómica, habitualmente el PIB o el PNB. En parte como consecuencia de diversas dificultades planteadas con el uso de estos *ratios* habituales, en los últimos años han venido apareciendo algunos trabajos que propugnan la utilización de datos de empleo público como la alternativa más adecuada para el estudio de la dinámica del sector público y para la valoración de la absorción de recursos por parte de éste. Entre los argumentos esgrimidos en favor de tales datos cabe mencionar la superación del problema de la deflación, toda vez que las cifras de empleo público vienen expresadas, por definición, en términos reales, así como la captación de efectos de variables cuyo im-

pacto sobre las medidas financieras es más débil.

Dentro de esta línea, el estudio empírico que hemos realizado se centra en una muestra integrada por dieciséis países de la OCDE (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido y Suecia) para los que hemos podido recopilar datos de empleo público y de las restantes variables utilizadas, para el período 1970-1982.

Las principales conclusiones que se derivan de dicho análisis, basado en diversas estimaciones minimocuadráticas, en las que el empleo público como porcentaje del empleo total aparece como variable dependiente, son las siguientes:

- En primer lugar, se pone de manifiesto cómo el nivel de renta *per capita* incide de forma positiva sobre la importancia relativa del empleo público. Este resultado constituye, pues, un respaldo a la ley de Wagner, entendida como una relación estadística positiva entre nivel de desarrollo económico y tamaño del sector público, relación que —hay que subrayar— puede ser compatible con diversas teorías explicativas, y no necesariamente con la sugerida por el hacedista germano.
- Por el contrario, se observa una relación de signo negativo entre la población y la participación del empleo público en el empleo total.
- Por otro lado, se confirma una relación positiva entre el empleo público y la tasa de actividad femenina.
- El empleo público ha desempeñado un papel anticíclico en los países occidentales desarrollados, donde el aumento de las tasas de desempleo ha ido acompañado por una elevación de la proporción del empleo público.
- En quinto lugar, la evidencia obtenida conduce a un rechazo de la hipótesis del Leviatán en la vertiente de la descentralización fiscal, en la medida en que el mayor grado de esta última no va asociado a una menor importancia relativa del empleo público.
- Los resultados invitan asimismo a un rechazo de la hipótesis de la ilusión fiscal por lo que se refiere a la composición de los ingresos públicos. Contrariamente a una de las implicaciones de dicha hipótesis, se observa una relación positiva entre el peso relativo del empleo público y la importancia de la imposición directa.
- Se aprecia, adicionalmente, un fuerte impacto de los niveles históricos de empleo público sobre su evolución y crecimiento posterior.
- Finalmente, hay que apuntar la ausencia de vinculación entre el porcentaje de empleo público y el efecto de precio relativo.

CUADRO N.º 1

PORCENTAJES DE LOS GASTOS PÚBLICOS DE PERSONAL EN RELACION CON EL PIB EN LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

| | |
|--------------------|------|
| Dinamarca | 17,8 |
| Italia | 14,0 |
| Gran Bretaña | 13,5 |
| Bélgica | 13,4 |
| Irlanda | 12,2 |
| Francia | 11,8 |
| Luxemburgo | 11,4 |
| Holanda | 11,2 |
| Alemania | 10,6 |
| España | 10,5 |

Fuentes:

- Para los países de la CEE (excepto España): *Office Statistique des Communautés Européennes* (OSCE), Luxemburgo.
- Para España: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 1986* Ministerio de Economía y Hacienda

sonal ocupan siempre un lugar destacado o sobresaliente entre los diversos desembolsos de la Administración (23). Roy Jumper, más radical, afirma incluso que las remuneraciones públicas absorben, por lo común, la mayor parte de los presupuestos estatales (24). Otros autores, como Gournay (25) y Courthéoux (26), señalan, con mayor precisión, que en los países subdesarrollados los gastos de personal pueden llegar a representar hasta un 50 por 100 del total de los gastos públicos, mientras que en las naciones más evolucionadas tan sólo suponen entre un 20 y un 25 por 100. Verifiquemos estas apreciaciones con el concurso de las cifras y los datos.

1. Trascendencia económica, social y financiera de los gastos de personal: aspectos generales

Desde una óptica económica, es evidente que las remuneraciones de los funcionarios tienen una gran repercusión en la demanda de bienes y servicios. Por otra parte, el Estado debe procurar que las retribuciones públicas y privadas mantengan un prudente equilibrio. Los excesos retributivos en la Administración engendran fácilmente —tanto por su publicidad como por su amplitud— incrementos en otros sectores de la economía. Por el contrario, cuando las remuneraciones públicas quedan postergadas en relación con los salarios privados, los males que aquejan a la Administración son numerosos: el éxodo de los profesionales más cualificados a la empresa privada, la disminución del rendimiento, el pluriempleo, las huelgas en los servicios públicos e incluso la corrupción administrativa.

La extraordinaria incidencia de los gastos públicos de personal en la economía queda patente al considerar que, en la mayoría de los países de la CEE (v.gr.: Alemania, España, Francia, Holanda, Irlanda y Luxemburgo) tales desembolsos representan entre un 10 y un 12 por 100 del producto interior bruto, que en algunas naciones alcanza porcentajes en torno al 14 por 100 del PIB (Bélgica, Gran Bretaña e Italia) y que incluso en países como Dinamarca ¡se aproxima al 18 por 100! (cuadro n.º 1).

La importancia de las remuneraciones públicas todavía se hace más clara y perceptible si se tiene

en cuenta que en Alemania, España, Holanda y Luxemburgo suponen entre un 18 y un 22 por 100 del total de las retribuciones de los asalariados, que en Gran Bretaña, Bélgica e Italia se sitúan alrededor del 23-25 por 100, y que en el siempre singular caso de Dinamarca ¡representan casi el 34,5 por 100 de tal magnitud! (27). Todas estas cifras revelan hasta qué punto es cierto que las administraciones públicas de nuestro tiempo son las empresas más gigantescas que pueda imaginarse.

Desde un punto de vista social, los gastos públicos de personal tienen una trascendencia extraordinaria. Piénsese, simplemente, que en el marco de la «Europa de los Doce» el número de funcionarios —y, en consecuencia, de perceptores de haberes públicos— se aproxima a los 22 millones (28). Gran Bretaña —con 5.370.000 funcionarios— es, sin controversia posible, la primera burocracia de la CEE. En lugares asimismo preeminentes aparecen la República Federal Alemana (4.090.000), Francia (3.813.000) e Italia (3.388.000). A considerable trecho de estas «grandes burocracias», y en un posición intermedia, surge España (1.841.000). Después, notablemente alejadas, se encuentran Dinamarca, Holanda y Bélgica —con un volumen de efectivos en torno a los 715.000-760.000—, y ya muy distanciadas Portugal (414.000), Irlanda (172.000) y, sobre todo, Luxemburgo (18.000). Estos guarismos nos expresan inequívocamente la gran importancia social de la función pública en todos los países de la Europa comunitaria. Es más, si consideramos también a los pensionistas públicos —o a las llamadas, entre nosotros, de modo harto expresivo, «clases pasivas»— las cifras

serían todavía más espectaculares. Así, *en España, el grupo social directamente afectado por las retribuciones públicas se aproximaría a 2.370.000 personas*, de las que 1.841.000 son funcionarios, 418.000 pensionistas del Estado y 111.000 pensionistas de la Administración local (29). Ante tales datos, a nadie puede sorprender que Blau (30), Deutscher (31), y Mignot y D'Orsay (32) estimen que el perfil más característico de la sociedad contemporánea es la expansión y la dominación burocráticas.

En fin, *desde una perspectiva estrictamente financiera*, es tangible la fuerte repercusión de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos: en los países de la CEE, los valores porcentuales más comunes se sitúan entre el 23 y el 26 por 100 (tal sucede en Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Irlanda y Luxemburgo). Incluso, en algunas naciones (Gran Bretaña y Dinamarca) la cuantía de las remuneraciones representa casi un tercio del total del gasto de las administraciones públicas (véase cuadro n.º 2). Estos porcentajes permiten coleccionar las múltiples resistencias y críticas que suscita normalmente la revisión de las retribuciones públicas. Algunos ejemplos bastarán para confirmarlo: un simple aumento del 1 por 100 en las retribuciones de los funcionarios —porcentaje que resulta más irrisorio que insignificante— representa unos 2.000 millones de marcos en Alemania (República Federal), cerca de 5.500 millones de francos en Francia, en torno a los 34.000 millones de pesetas en España y ¡casi un billón de liras en Italia! Tiene razón Bernard Gournay cuando opina que, en este aspecto, las cifras determinan lo que, en verdad, es posible y lo que tan sólo

es deseable (33). Courthéoux lo ha expresado más irónicamente al insinuar que, en la Administración pública, la «política de rentas» se convierte, no pocas veces, en una mera «policía de los salarios» (34). Bien puede decirse que, en general, no hay tiempo propicio para mejorar los sueldos de los funcionarios: en épocas de crisis económica resulta obligado limitarlos severamente; en coyunturas inciertas o delicadas la prudencia aconseja su estricto control, y hasta en periodos de prosperidad es plausible y ejemplar la moderación en los gastos de personal.

Estas breves pinceladas ilustran sobre la extraordinaria trascendencia económica, social y financiera que tienen las decisiones adoptadas por los gobiernos —y, en su caso, aprobadas por los parlamentos— en materia de retribuciones públicas. Ahora bien, para matizar y valorar la situación relativa de los distintos países resulta indispensable pro-

gresar algo más en el análisis. Tres índices de distinta naturaleza ayudarán a esclarecer la cuestión: *a)* los porcentajes de participación de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos (índice financiero); *b)* la correlación entre los gastos de personal y los efectivos de las administraciones públicas (índice burocrático); *c)* la incidencia de los gastos de personal en la población (índice social).

2. Los porcentajes de participación de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos (índice financiero)

Esta primera consideración de las retribuciones públicas nos muestra, tan sólo, su importancia relativa en el conjunto de los gastos de la Administración. Una observación atenta del cuadro n.º 2 permite clasificar a los países de la Europa comunitaria en cuatro categorías: 1) Gran Bretaña y Dinamarca, con elevados porcentajes de repercusión de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos (32,0 y 31,6 por 100, respectivamente); 2) Portugal, que, con un valor cercano al 27,8 por 100, surge en una posición destacada, aunque secundaria; 3) Italia, Francia, España, Alemania (R. F.), Irlanda, Luxemburgo y Bélgica, todas ellas con valores de tipo intermedio y muy similares, comprendidos entre el 22,8 por 100 y el 25,6 por 100, y 4) Holanda, nítidamente distanciada de las restantes naciones, con un índice inferior al 20 por 100.

Esta distribución preliminar permite confirmar las tesis de Gournay y Courthéoux, que es-

CUADRO N.º 2

PORCENTAJES DE LOS GASTOS DE PERSONAL EN RELACION CON LOS GASTOS PUBLICOS (*)

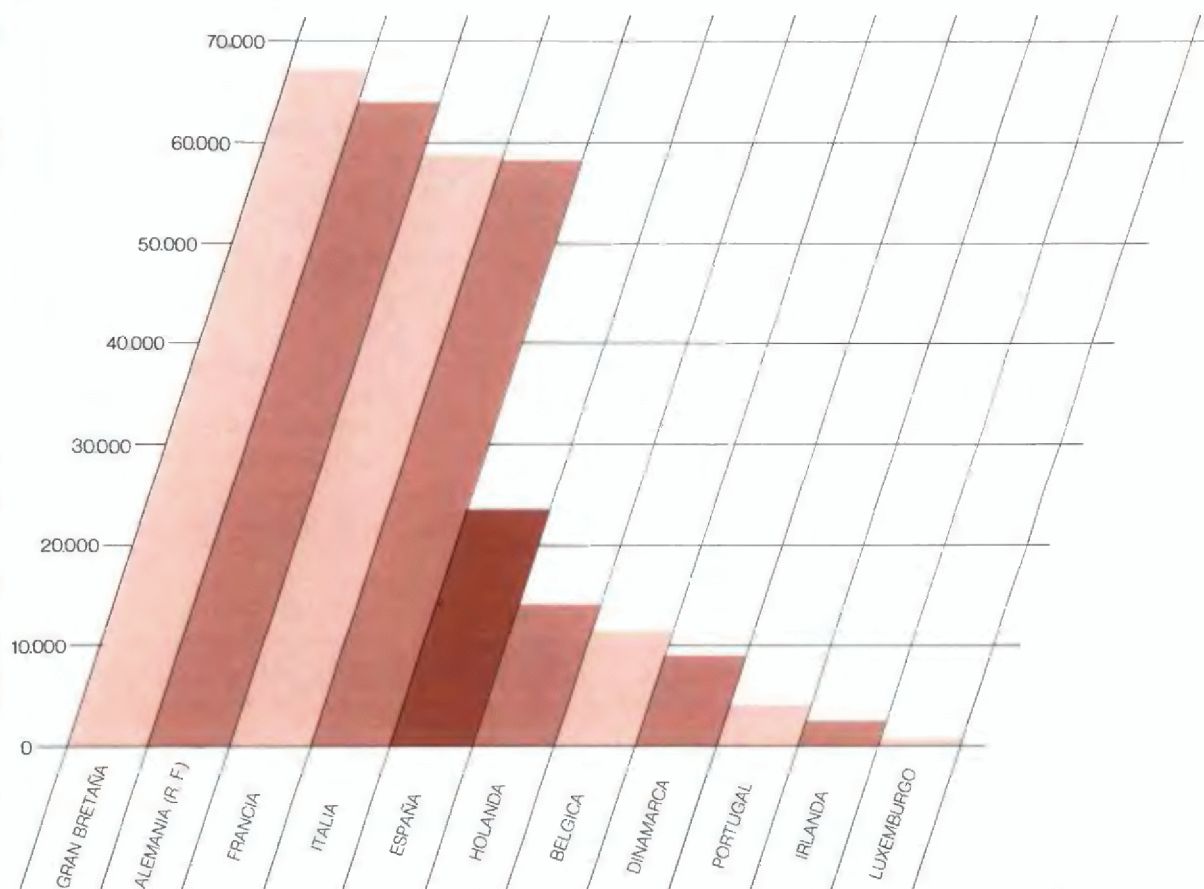
(Países de la Comunidad Económica Europea)

| | |
|------------------------|-------|
| Gran Bretaña | 32,00 |
| Dinamarca | 31,70 |
| Portugal | 27,80 |
| Italia | 25,60 |
| Francia | 24,90 |
| España | 24,90 |
| Alemania (R. F.) | 23,90 |
| Irlanda | 23,50 |
| Luxemburgo | 23,00 |
| Bélgica | 22,80 |
| Holanda | 19,60 |

(*) Gastos corrientes y gastos de capital.

Fuentes: Véase cuadro n.º 1.

GRAFICO 1
GASTOS DE PERSONAL EN LAS AA.PP.
DE LOS PAISES DE LA CEE (*)
(En millones de SPA)



(*) Datos correspondientes a 1985, excepto para España (1986), Irlanda (1984), Luxemburgo (1984) y Portugal (1982).

Fuentes:

- 1) Gastos de personal. Véase cuadro n.º 1.
- 2) SPA, *Europe, États Unis, Japon, 1970-1986. Principaux indicateurs des comptes économiques*, Eurostat, Luxemburgo, 1986.

timaban que en los países desarrollados los porcentajes de participación de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos se situaban entre el 20 y el 25 por 100. Por el contrario, la proposición de Jumper —preconizadora de una mayoría absoluta de tales desembolsos— debe ser rechazada (35). Efectivamente, la mayoría de los países

comunitarios (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y, por supuesto, España) se insertan en el intervalo aludido (20-25 por 100). No obstante, la posición aventajada de Dinamarca y del Reino Unido —con índices en torno al 32 por 100— desvirtúa, en parte, esta tesis y nos alerta sobre las particularidades que, sin duda, carac-

terizan a las administraciones públicas de estos países. No deja de ser digna de atención, por otro lado, la posición a retaguardia de Holanda, con un porcentaje de gastos públicos de personal que apenas alcanza el 19,6 por 100.

Estos datos estrictamente financieros permiten formular algunas hipótesis iniciales: en primer lu-

gar, es fácil deducir que los servidores públicos de Gran Bretaña y Dinamarca habrán tenido que padecer extraordinarias resistencias y dilaciones para la elevación de sus remuneraciones. En segundo término, y para los funcionarios de los países insertos en la zona intermedia (entre ellos España), la viabilidad de una mejora retributiva dependerá de muy diversos factores económicos y sociales (v.gr.: la evolución de la economía, el nivel de los salarios privados, la existencia de demandas sociales más intensas o prioritarias, la evolución de los precios, e incluso la conflictividad laboral en el seno de la propia Administración). Por último, es lógico inferir que en países como Holanda —con tan exiguo porcentaje de gastos públicos de personal— los burócratas pueden haber alcanzado sustanciales ventajas salariales.

A modo de conjetura, cabe adelantar que, mientras en el sector empresarial los salarios se encuentran primordialmente condicionados por los resultados de la explotación económica, en la función pública las retribuciones están especialmente supeditadas a su incidencia en el gasto público. En última instancia, la «presión fiscal» establecería ciertos límites técnicos y aún psicológicos. Bien es verdad que la rigidez y complicación de los procedimientos presupuestarios y el carácter eminentemente social de algunos gastos públicos imponen, asimismo, otras limitaciones y servidumbres. Es evidente que la vigencia anual de los Presupuestos y los complejos mecanismos de control parlamentario dificultan cualquier revisión de las retribuciones públicas. Por otro lado, en todas las administraciones los costes de personal rivalizan con ciertos gastos de

naturaleza eminentemente social (v.gr.: asistencia sanitaria, seguridad social, equipamientos colectivos). La opinión pública ejerce, como es natural, una intensa presión en defensa de estos intereses comunitarios y en detrimento de la siempre impopular burocracia.

3. La correlación entre los gastos de personal y los efectivos de las administraciones públicas (índice burocrático)

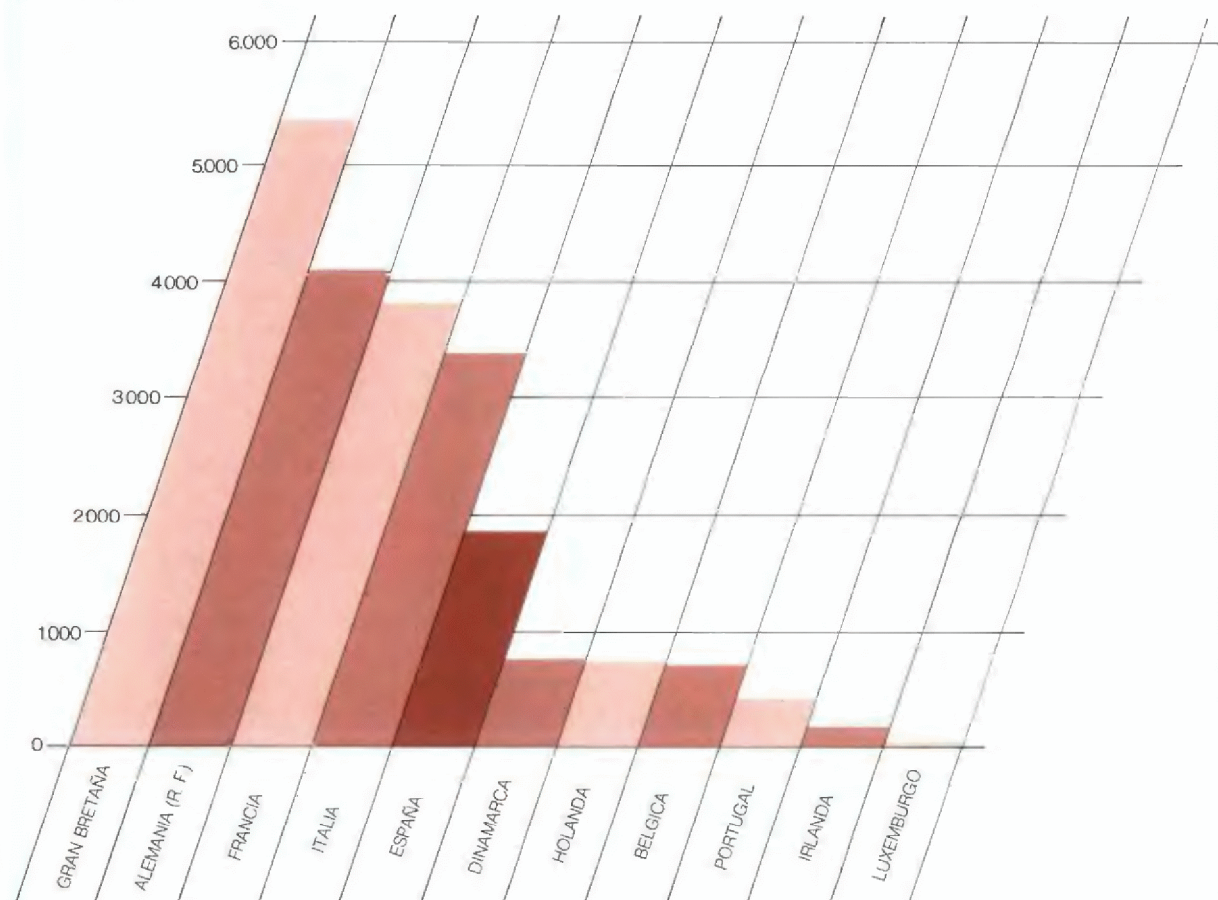
En el gráfico 1 se reflejan los gastos públicos de personal de los distintos países de la CEE, expresados en *standard du pouvoir d'achat* (SPA) o «paridades del poder adquisitivo» (36). En términos absolutos, los países con mayores cargas o costes de personal son Gran Bretaña (67.171 millones de SPA), la República Federal de Alemania (64.008), Francia (58.979) e Italia (58.361); en un lugar intermedio se sitúa España (23.465); sensiblemente distanciadas se encuentran Holanda (14.058), Bélgica (11.503) y Dinamarca (8.967), y en posiciones muy alejadas aparecen Portugal (4.161), Irlanda (2.467) y Luxemburgo (403). Pero todos estos datos nos expresan, únicamente, que los gastos públicos de personal tienen una importancia incontestable en todos los países y que, en principio, el mayor o menor volumen de aquéllos viene determinado por la magnitud o entidad de las distintas naciones. Para profundizar algo más en el análisis, es preciso confrontar estos valores con los efectivos al servicio de las respectivas administraciones públicas.

Hay que hacer notar, en primer

término, que la íntima relación existente entre los gastos de personal y el número de funcionarios parece, en principio, tan notoria, clara e indubitable que resultaría ocioso tratar de explicarla. Ahora bien, aceptada la proposición, hay que convenir, asimismo, que en modo alguno se trata de una correspondencia exacta e invariable. Existen diferentes causas y circunstancias que pueden modificar esta relación de dependencia. Su examen permitirá conocer las peculiaridades de las diferentes administraciones.

La observación superficial de los gráficos 1 y 2 pone de manifiesto la fuerte dependencia existente entre los gastos de personal y los efectivos de las administraciones públicas. Sin embargo, si se analizan los datos con mayor atención y detenimiento, es posible desvelar algunas alteraciones significativas. Ante todo, es ostensible que Gran Bretaña, Dinamarca, España y Portugal pierden importancia en sus «niveles retributivos» en relación con sus «niveles burocráticos» (expresado de otra forma: registran gastos de personal menores a los que les corresponderían por su volumen de efectivos). En sentido opuesto, Luxemburgo, Holanda e Italia muestran porcentajes de gastos de personal notablemente superiores a los que deberían tener en armonía con el número de sus funcionarios. Tales variaciones se manifiestan con mayor precisión a través de las cifras reflejadas en el cuadro n.º 3. ¿Cuáles son las causas principales de estos cambios? Principalmente dos: la importancia o trascendencia de los gastos de personal y el grado de bienestar o prosperidad de los diferentes países.

GRAFICO 2
NUMERO DE FUNCIONARIOS EN LOS PAISES DE LA CEE
 (En miles)



Fuentes:

- 1) Países de la CEE (excepto España): OSCE (Luxemburgo). Datos 1985.
- 2) España: Estimación, referida a 1987, y efectuada conforme a las reglas y criterios del SEC. Las fuentes utilizadas han sido las siguientes:
 - *Personal al servicio del sector público 1987*, Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda).
 - Datos proporcionados por los órganos responsables del personal de las comunidades autónomas y por la Dirección General de la Función Pública.
 - *Military Balance 1986-87*, IISS, Londres, 1987.

La importancia o trascendencia de los gastos de personal

Anteriormente, ya quedó apuntada la hipótesis de que la mayor o menor entidad de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos constituye un factor decisivo para la mejora o revisión de las retribuciones públicas. Los ejemplos de Gran

Bretaña, Dinamarca y Holanda permiten ratificar sin reservas esta conjetura. Es lógico que Gran Bretaña —con el más alto porcentaje de gastos de personal (el 32 por 100)— haya encontrado serios obstáculos para elevar las retribuciones de sus funcionarios. Por tal razón, el nivel de éstas es sensiblemente inferior al correspondiente al volumen de

efectivos (véase cuadro n.º 3). Dinamarca es un caso análogo al del Reino Unido: también registra un elevado porcentaje de gastos públicos de personal (31,6 por 100). Nada de insólito tiene, por consiguiente, que las retribuciones de sus funcionarios se vean frenadas —y aun congeladas— por este adverso factor financiero.

El caso de Holanda es de signo contrario: el menguado porcentaje de gastos de personal de su Administración pública —el más reducido de todos los países de la CEE (19,6 por 100)— le ha permitido avanzar decididamente en la mejora de las retribuciones de los servidores públicos.

El grado de bienestar o prosperidad de los diferentes países

Es indudable, por otro lado, que el grado de bienestar o prosperidad de los diferentes países influye, en apreciable medida, en los niveles retributivos de los empleados públicos. Pero, desde una perspectiva global, este factor se encuentra generalmente supeditado al anteriormente expuesto. El principio podría enunciarse de la siguiente forma: *Para cualquier gobierno, la posibilidad real de mejorar las retribuciones públicas depende más de la incidencia que tal medida tenga en el gasto público que de la eco-*

nomía o prosperidad del país. En este sentido, bien podría decirse que los políticos son más sensibles a las críticas del Parlamento y a la censura de la opinión pública que a las exigencias de la equidad o de la justicia. Pero, al margen de tal juicio, se pueden extraer algunos ejemplos que corroboran la innegable influencia del grado de desarrollo de un país en relación con las retribuciones de los funcionarios públicos.

Luxemburgo, Portugal y España son, ciertamente, las pruebas más convincentes de este planteamiento. El caso de Luxemburgo es paradigmático: su PIB *per capita* es el más destacado entre todos los países de la CEE (10.505 SPA). Paralelamente, el nivel de los gastos de personal de su Administración es, sobremanera, superior al correspondiente a los efectivos públicos. Ahora bien, en la floreciente prosperidad de la función pública luxemburguesa también pueden haber influido el reducido número

de sus funcionarios (18.000) y la escasa incidencia de los gastos de personal en el gasto público (23 por 100). En conclusión, la burocracia de este pequeño país tiene todos los factores a su favor para convertirse en una casta privilegiada. Portugal y España presentan trazas bien distintas: el PIB *per capita* de ambas naciones se encuentra entre los más bajos de la CEE (4.011 y 6.104 SPA, respectivamente). Este hecho puede explicar la fuerte merma que experimentan ambos países en sus niveles retributivos en comparación con el volumen de sus efectivos públicos.

Aunque con menor rotundidad, pueden aducirse otras pruebas en favor de la tesis expuesta. En este sentido, responde a una lógica natural que Alemania, Francia o Bélgica —con PIB *per capita* considerablemente alto (10.060 SPA, 9.259 SPA y 8.951 SPA, respectivamente)— hayan podido obtener ciertas ventajas retributivas para sus funcionarios. También es razonable que Irlanda —con un PIB *per capita* muy modesto (5.765 SPA)— exhiba una tendencia negativa.

Algún caso aparentemente anómalo

El análisis anterior no deja de plantear alguna paradoja, como la de Italia. Este país muestra un porcentaje de gastos públicos de personal nada desdeñable (el 25,6 por 100). Por otra parte, su PIB *per capita* se encuentra entre los más modestos (7.489 SPA). Sin embargo, de forma sorprendente, ostenta un nivel retributivo notablemente superior al que le correspondería de acuerdo con sus efectivos. ¿Cómo explicar esta antinomia? Este inesperado fenómeno tiene, a mi parecer, una causa fundamental: la cre-

CUADRO N.º 3

DIFERENCIAS ENTRE LOS NIVELES RETRIBUTIVOS Y LOS NIVELES BUROCRATICOS

| PAISES | (A) Nivel de efectivos (*) | (B) Nivel de gastos de personal (*) | Diferencias de B sobre A (en porcentajes) |
|------------------------|-------------------------------|--|---|
| Gran Bretaña | 25,24 | 21,42 | — 15,13 |
| Alemania (R. F.) | 19,22 | 20,41 | + 6,19 |
| Francia | 17,92 | 18,81 | + 4,97 |
| Italia | 15,92 | 18,61 | + 16,90 |
| España | 8,48 | 7,48 | — 11,79 |
| Dinamarca | 3,58 | 2,86 | — 20,11 |
| Holanda | 3,46 | 4,48 | + 29,48 |
| Bélgica | 3,35 | 3,67 | + 9,55 |
| Portugal | 1,95 | 1,33 | — 31,79 |
| Irlanda | 0,81 | 0,79 | — 2,47 |
| Luxemburgo | 0,08 | 0,13 | + 62,50 |
| CEE | 100,00 | 100,00 | — |

(*) Los niveles de cada país son los porcentajes que les corresponden en relación con el número total de funcionarios o el volumen global de los gastos de personal en el conjunto de países de la CEE.

CUADRO N.º 4

**PIB PER CAPITA
EN LOS PAISES DE LA CEE
(Año 1986)**

| PAISES | PIB per capita en SPA |
|-----------------------|--------------------------|
| Luxemburgo | 10.505 |
| Alemania (R. F.) | 10.060 |
| Dinamarca | 10.045 |
| Francia | 9.259 |
| Bélgica | 8.951 |
| Holanda | 8.525 |
| Gran Bretaña | 8.285 |
| Italia | 7.489 |
| España | 6.104 |
| Irlanda | 5.765 |
| Portugal | 4.011 |

Fuentes: Europe, Etats-Unis, Japon 1970-1986. Principaux indicateurs de comptes économiques. OSCE, Luxemburgo 1986.

ciente importancia y el carácter automático de la llamada indemnización por carestía de la vida (*indennità integrativa speciale*). Esta retribución, que en sus inicios tan sólo supuso una décima parte de las remuneraciones de los funcionarios italianos, ha llegado a representar, con el transcurso del tiempo, y para extensos colectivos de personal, hasta un 50 por 100 del total de los emolumentos (37).

4. Incidencia de los gastos de personal en la población (índice social)

El examen de los datos contenidos en el gráfico 3 evidencia, al punto, la gran divergencia existente entre los gastos públicos de personal por habitante de Dinamarca y los correspondientes a los restantes países. Efectivamente, Dinamarca aventaja en un 50 por 100, aproximadamen-

te, a Gran Bretaña y Bélgica —instaladas en las siguientes posiciones—, supera en entre un 65 y un 80 por 100 a la mayoría de las naciones; duplica sobradamente a Irlanda, casi triplica a España y ¡cuadruplica con largueza a Portugal! Hay que convenir, por consiguiente, que Dinamarca es, en este aspecto y dentro del marco de la Europa comunitaria, un país sin parangón o semejanza posible. Claro es que España y Portugal, en los últimos lugares de esta clasificación, no dejan de ser también casos peculiares.

Los 1.754 SPA *per capita* de Dinamarca en concepto de gastos públicos de personal constituyen, sin paliativo alguno, una carga económica desmesurada para los contribuyentes. Piénsese, simplemente, que tal cifra equivale a unas 200.000 pesetas por habitante. ¡Fácil es imaginar el «entusiasmo» que despertará en los ciudadanos daneses cualquier intento de mejora de las retribuciones de los funcionarios públicos! Gran Bretaña y Bélgica, aunque en menor proporción, también muestran una inquietante repercusión de las retribuciones públicas en la población. Sus 1.189 SPA y 1.168 SPA *per capita*, respectivamente, se sitúan un 15 por 100 por encima de la media comunitaria, y son cifras, en sí mismas, de apreciable valor. Ante tal situación, es explicable que el Reino Unido, desde años atrás, mantenga a los *civil servants* en *permanente estado de insuficiencia económica* (38). También Bélgica, a partir del año 1982, practica una política de estricto control de las retribuciones de los funcionarios (39).

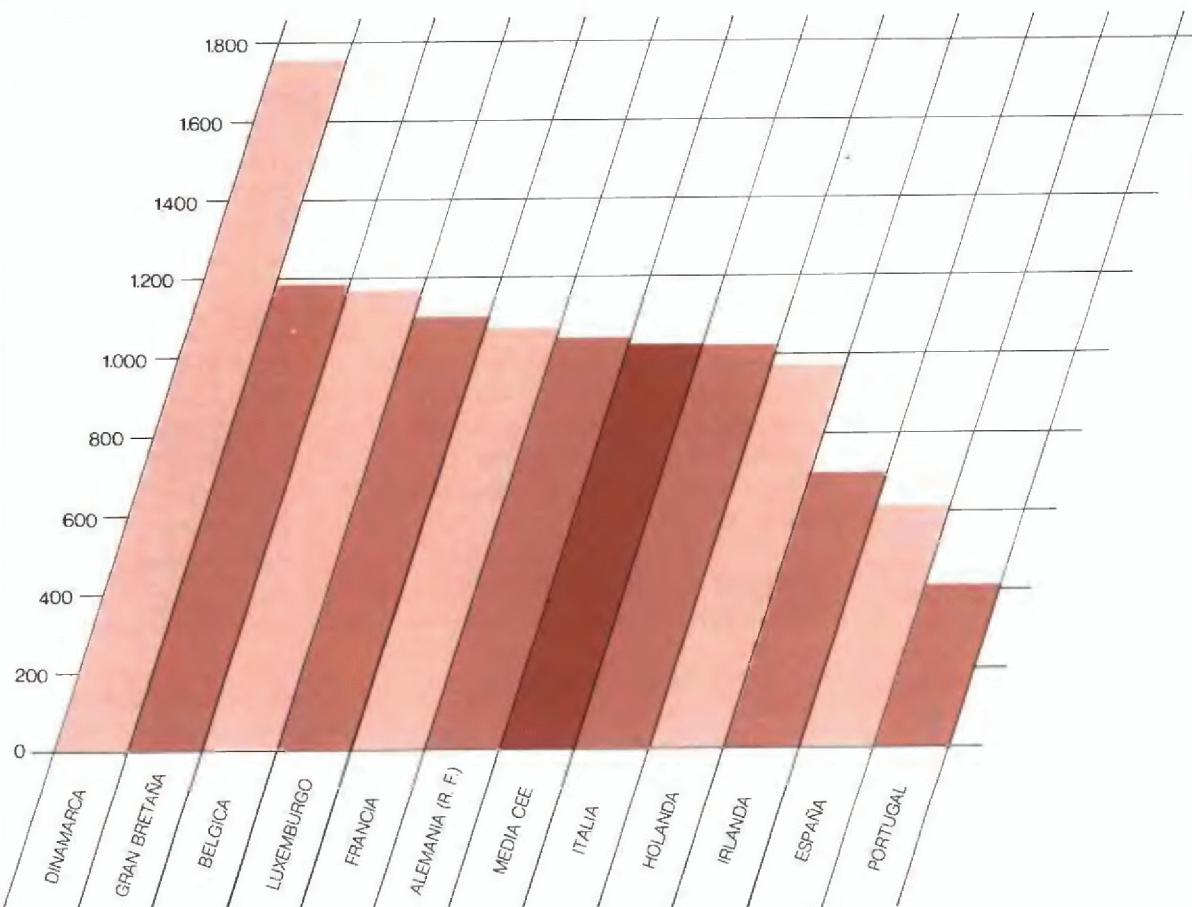
Por otra parte, Irlanda, España y Portugal —con porcentajes inferiores en un 32 por 100, un 40 por 100 y un 60 por 100, res-

pectivamente, a la media comunitaria— se presentan como los países que imponen menos sacrificios o gravámenes, en concepto de gastos públicos de personal, a los ciudadanos. Ahora bien, también es notorio que se trata de las naciones con menor renta *per capita* dentro de la CEE. En todo caso, la aparente moderación de estos países encubre, en verdad, un auténtico subdesarrollo administrativo. Sobre este asunto se volverá más adelante.

III. LOS GASTOS DE PERSONAL EN RELACION CON LOS RESTANTES GASTOS PUBLICOS PRODUCTIVOS: UNA PARTICULAR VISION DEL GASTO PUBLICO

¿Cuál es la importancia real de los gastos de personal en el conjunto de los gastos públicos de carácter productivo? Para analizar esta cuestión se tendrán en cuenta cuatro clases de desembolsos públicos: las *transferencias y subvenciones*; los *gastos de personal*; los *gastos de capital*, y el *consumo*. Se prescinde, por consiguiente, de los intereses de la deuda pública. La exclusión es lógica si se considera que tales intereses, aunque constituyen un gasto público, no sustentan o financian ninguna actividad administrativa. Suponen, tan sólo, el precio de un dinero prestado al erario público y que, en puridad, ya fue aplicado o consumido en el momento de su obtención. Pues bien, si se observa la distinta importancia de las cuatro clases principales de «gastos públicos productivos» (véase cuadro n.º 5), se advierte muy pronto

GRAFICO 3
GASTOS DE PERSONAL POR HABITANTE
(En SPA)
(A.A.P.P. de los países de la CEE)



Fuente: Véase gráfico 1.

la existencia de tres tipos diferentes de distribución: *a)* países con una participación claramente mayoritaria de las transferencias y subvenciones; *b)* países con una proporción equilibrada de las transferencias y subvenciones y de los gastos de personal, y *c)* países de tipología intermedia o mixta.

1. Países con una participación mayoritaria de las transferencias y subvenciones

Entre los países con una participación predominante de las transferencias y subvenciones en el «gasto público productivo» se encuentran Alemania (República Federal), Bélgica, Francia y Ho-

landa. Desde una óptica hacendística, los perfiles más característicos de este grupo son los siguientes: 1.º las «transferencias y subvenciones» tienen una participación decididamente mayoritaria (entre un 57 y un 59 por 100, aproximadamente); 2.º los gastos de personal aparecen en segunda posición, y sensiblemente distanciados, con índices en torno al 22-28 por 100; 3.º los gastos de capital y de consumo

tienen una importancia limitada y accesoria, registrando valores comprendidos entre el 5 y el 10 por 100.

Desde un punto de vista político-económico, todas estas naciones tienen un alto nivel de renta y cuentan con estructuras del empleo muy evolucionadas (40). Los rasgos precedentes podrían justificar la extraordinaria expansión de las transferencias y subvenciones. Basta considerar que la proliferación de los gastos sociales es patrimonio de las sociedades más ricas y avanzadas. No obstante, los dos países integrados en el grupo que se examinará a continuación también tienen elevados niveles de renta y una estructura muy desarrollada de la ocupación. Sin embargo, las transferencias y subvenciones presentan valores sustancialmente inferiores. ¿Qué cir-

cunstancias pueden explicar, entonces, tan nítidas diferencias? A mi entender, dos: las distintas modalidades de prestación de la asistencia sanitaria y el carácter más o menos extensivo de la enseñanza pública.

Las modalidades de prestación de la asistencia sanitaria

Alemania (41), Francia (42), Bélgica (43) y Holanda (44) no cuentan, salvo excepciones irrelevantes y anecdóticas, con servicios públicos de asistencia sanitaria gratuita. El sistema del seguro de enfermedad se caracteriza, en general, por la libertad concedida a los interesados para la elección de médicos, hospitales o ambulatorios privados. Ulteriormente, los asegurados son reembolsados por los pagos anticipados, o se compensa a las clínicas por los gastos derivados de los inter-

namientos o intervenciones. En todos estos países, los gastos públicos de sanidad son elevados. Sin embargo, los efectivos públicos sanitarios resultan reducidos e incluso insignificantes. La razón es clara: la inmensa mayoría de los gastos de sanidad se contabilizan como transferencias o subvenciones.

La importancia de la enseñanza concertada

En algunas de las naciones señaladas, la enseñanza tiene una manifestación destacada en los denominados «centros docentes concertados». Se trata, como es bien conocido, de establecimientos que disfrutan de subvenciones o ayudas económicas públicas que cubren la mayor parte de sus gastos de funcionamiento.

CUADRO N.º 5

DIVERSOS TIPOS DE DISTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS PRODUCTIVOS EN LOS PAISES DE LA CEE

I) PAISES CON PARTICIPACION MAYORITARIA DE LAS TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES (PORCENTAJE DE LOS DISTINTOS GASTOS)

| PAISES | Transferencias y subvenciones | Gastos de personal | Gastos de capital | Consumo |
|------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------|---------|
| Alemania | 59,09 | 25,67 | 10,02 | 5,22 |
| Bélgica | 56,62 | 28,09 | 7,85 | 7,45 |
| Francia | 59,12 | 26,46 | 8,03 | 6,39 |
| Holanda | 56,60 | 22,04 | 10,75 | 10,61 |
| Luxemburgo | 57,48 | 23,57 | 14,87 | 4,08 |

II) PAISES CON UNA PARTICIPACION EQUILIBRADA DE LAS TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES Y DE LOS GASTOS DE PERSONAL (PORCENTAJE DE LOS DISTINTOS GASTOS)

| PAISES | Transferencias y subvenciones | Gastos de personal | Consumo | Gastos de capital |
|--------------------|-------------------------------|--------------------|---------|-------------------|
| Dinamarca | 40,09 | 38,32 | 13,99 | 7,60 |
| Gran Bretaña | 39,45 | 36,32 | 15,99 | 8,25 |

III) PAISES CON UNA TIPOLOGIA INTERMEDIA (PORCENTAJE DE LOS DISTINTOS GASTOS)

| PAISES | Transferencias y subvenciones | Gastos de personal | Gastos de capital | Consumo |
|---------------|-------------------------------|--------------------|-------------------|---------|
| España | 49,51 | 27,57 | 15,23 | 7,69 |
| Irlanda | 44,70 | 28,60 | 12,18 | 14,52 |
| Italia | 43,27 | 30,85 | 15,26 | 10,63 |

Fuentes: 1) Países de la CEE (excepto España): OSCE, Luxemburgo.
2) España: *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas 1986* (Ministerio de Economía y Hacienda).

Esta modalidad de la administración educativa canaliza un estimable volumen de recursos económicos a través de las transferencias y subvenciones, en menoscabo de los gastos de personal. Para colegir la importancia que, en ocasiones, tiene esta traslación de fondos, es suficiente considerar que en Bélgica los profesores que prestan servicios en estos centros subvencionados ascienden a unos 181.000 —cifra que representa nada menos que el 69 por 100 del total del personal docente público— y que en Francia se aproximan a los 115.000, número que supone un 12 por 100 del total del profesorado oficial (45).

A modo de resumen, cabría puntualizar que la prestación de la asistencia sanitaria a través de centros y establecimientos privados —con los consiguientes mecanismos de compensación o resarcimiento— y el carácter híbrido de la enseñanza —manifestado en algunos países por la abundancia de centros docentes concertados— determinan el acrecentamiento de las transferencias y subvenciones, y la paralela minoración de los gastos de personal. En el fondo, tales soluciones anteponen, de forma más o menos clara, el fomento de la iniciativa privada a la implantación o extensión de un servicio público.

2. Países con una proporción equilibrada de las «transferencias y subvenciones» y de los «gastos de personal»

Tan sólo se integran en este grupo Dinamarca y Gran Bretaña. Desde una óptica financiera, y en contraposición con los

países integrados en el grupo anterior, estas dos naciones presentan las siguientes notas distintivas: 1.º las transferencias y subvenciones (con índices en torno al 40 por 100) y los gastos de personal (con valores entre el 36 y el 38 por 100) muestran porcentajes muy parejos o similares; 2.º los gastos de consumo tienen, en ambos países, una importancia secundaria, pero notablemente superior (14-16 por 100) a la reseñada en el caso precedente, y 3.º los gastos de capital aparecen en último lugar, con valores muy reducidos (alrededor del 8 por 100).

Amén de estos datos estrictamente cuantitativos, ambas naciones ofrecen una imagen económica muy semejante a la anteriormente bosquejada. Consecuentemente, este dato o hecho no puede explicar las diferencias existentes con los países incluidos en el grupo precedente. Para aclarar estas discrepancias, será menester acudir, una vez más, a las distintas modalidades de la asistencia sanitaria y de la enseñanza. No obstante, en esta ocasión, será necesario considerar una nueva circunstancia: el hiperdesarrollo de la Administración local.

La asistencia sanitaria en Dinamarca y Gran Bretaña

En Dinamarca y Gran Bretaña existen *servicios nacionales sanitarios* (46) a los que corresponde la dirección y coordinación de todos los hospitales, clínicas y centros médicos que prestan asistencia sanitaria gratuita. Se trata de organizaciones unitarias y estatales, aunque en su gestión participen las entidades locales. El *Servicio Nacional de la Salud* británico absorbe ¡cerca de un millón de sanitarios

y de otro personal colaborador! Su homónimo danés emplea alrededor de 130.000 personas (47). Estos efectivos representan un 19 y un 17,8 por 100 del total de funcionarios de las respectivas administraciones públicas. Bien puede decirse, pues, que la *existencia de servicios nacionales de la salud implica la incorporación a la Administración pública de auténticas «legiones sanitarias»*. También supone un fuerte incremento de los gastos de personal. Esta circunstancia explica, en gran parte, los elevados valores de tales gastos en las administraciones danesa y británica, y la merma proporcional de las transferencias y subvenciones.

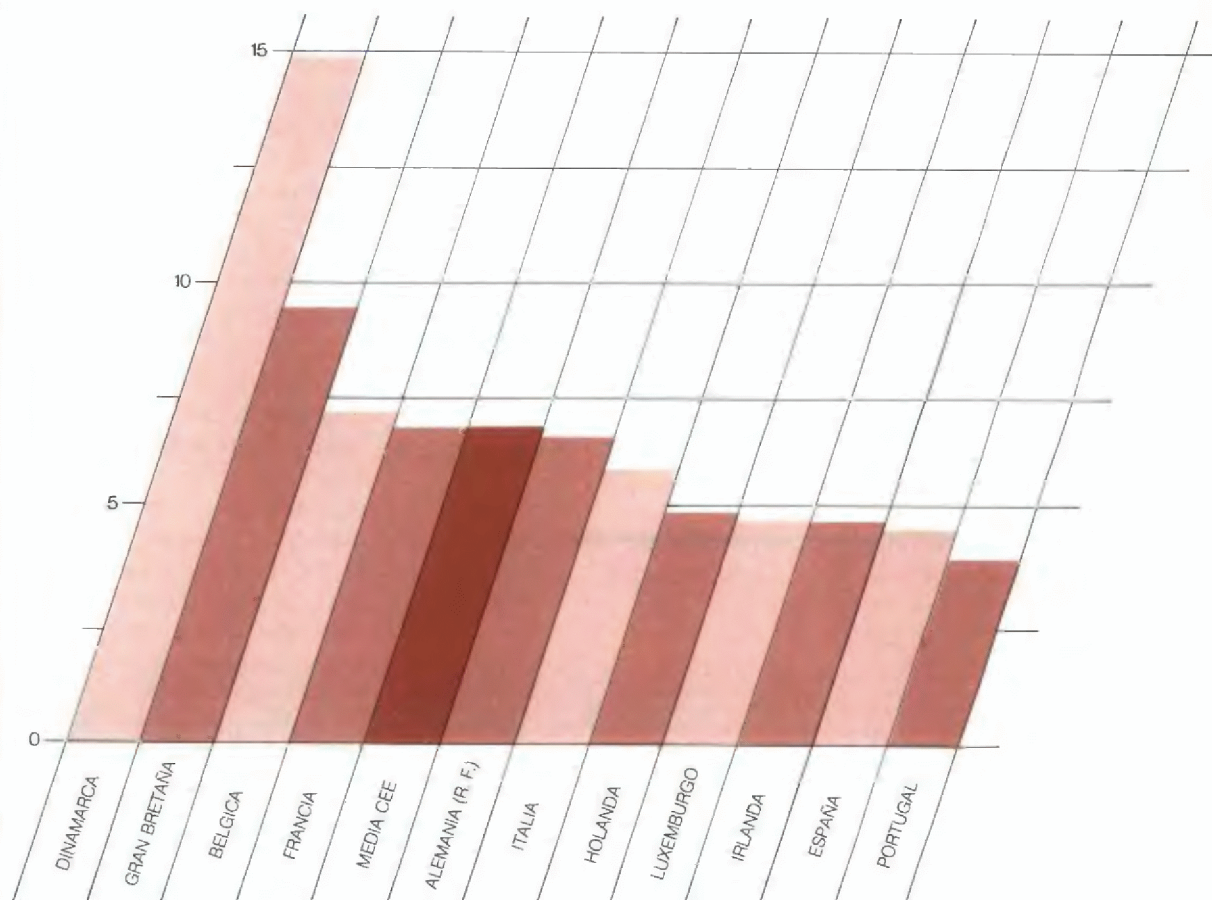
La política docente

Por otro lado, tanto Dinamarca como Gran Bretaña no han utilizado significativamente la fórmula de compromiso de los «centros docentes subvencionados». En los dos países, la Administración central y los municipios comparten la responsabilidad de la enseñanza. La Administración local danesa gestiona y financia la práctica totalidad de la enseñanza primaria y una porción no desdeñable de la enseñanza media (48). Por su parte, los entes locales británicos absorben casi un tercio de la enseñanza pública primaria y secundaria (49). En general, la enseñanza privada tan sólo tiene en estas naciones un carácter elitista y minoritario.

El hiperdesarrollo de la Administración local

Indudablemente, la existencia de servicios públicos sanitarios y el carácter extensivo de la enseñanza pública aclaran, hasta cierto punto, la notable expan-

GRAFICO 4
NUMERO DE FUNCIONARIOS PUBLICOS POR 100 HABITANTES
EN LOS PAISES DE LA CEE



Fuentes: Véase cuadro n.º 1 y gráfico 1.

sión de los gastos públicos de personal en Dinamarca y Gran Bretaña. Ahora bien, ¿bastan estas razones para justificar las diferencias advertidas en relación con otros países? ¿existe alguna otra causa concomitante?

Páginas atrás se llamaba la atención sobre la *expansión burocrática exorbitante que padecía Dinamarca y las exuberancias administrativas que dejaba vislum-*

brar el Reino Unido. Es suficiente recordar, a este respecto, los fuertes porcentajes de repercusión de las retribuciones públicas en el PIB (17,8 por 100 en el caso danés, y 13,5 por 100 en el británico) y las elevadas medias por habitante de los gastos públicos de personal (1.754 SPA y 1.189 SPA, respectivamente). A conclusiones similares nos llevaba el examen del número de funcionarios en ambos países. Una ima-

gen clara y bien definida sobre todas estas circunstancias puede encontrarse en los cuadros números 1 y 2 y en los gráficos 3 y 4. Heller y Tait han llegado a precisar que los excesos burocráticos de Dinamarca y Gran Bretaña pueden cifrarse en un 68 y un 48 por 100, respectivamente (50). Pues bien, el estatismo advertido en la enseñanza y en la sanidad de ambos países justificaría, como máximo, unas dema-

sías burocráticas del 20-22 por 100. En tal caso, ¿cuál es el *quid* de la cuestión? La respuesta se encuentra, a mi entender, en la plétora de las entidades locales. En este sentido, hay que reseñar que en Dinamarca el 79 por 100 de los funcionarios prestan sus servicios en la Administración local. Por otro lado, los gastos de personal de las comunas danesas representan un 70 por 100 del total de estos desembolsos (51). Gran Bretaña, algo más comedida, tiene un 54 por 100 de los efectivos públicos en los municipios (52), y los gastos de personal de los mismos ascienden al 52 por 100 del total de estas cargas públicas. Ambas naciones se nos muestran, en consecuencia, como dos casos típicos de descentralización administrativa. Esta circunstancia, unida al formidable despliegue de sus burocracias, explica el variado cúmulo de asuntos que gestionan los entes locales daneses y británicos. Dentro de este múltiple, creciente y diverso conjunto de funciones es donde debe haberse producido, en mi opinión, una importante ampliación de los dominios administrativos. Señalar los campos concretos de esta expansión resultaría complicado y prolijo. No obstante, no pueden dejar de mencionarse algunas áreas especialmente representativas, como las relacionadas con el fomento de la cultura (teatros, aulas populares, orquestas, bibliotecas, museos, espectáculos, etc.), la protección de la infancia y de la juventud (residencias infantiles, jardines de infancia, organización del ocio), la promoción del deporte (instalaciones deportivas, organización de competiciones) y otros servicios comunitarios (alojamientos y hogares municipales, centros asistenciales, etcétera).

En conclusión, Dinamarca y

Gran Bretaña, dos de los países más descentralizados de la CEE, presentan los índices más elevados de gastos públicos de personal. Si se me permite el diagnóstico, podría decirse que padecen una «elefantiasis administrativa», esto es, un exagerado crecimiento de las estructuras burocráticas básicas (v.gr.: la Administración local). Adolf Wagner, en la formulación de su célebre ley del crecimiento de los gastos públicos, ya vaticinaba que la virtualidad de la misma sería mayor en aquellos países «más descentralizados y con una Administración local bien organizada» (53). Dinamarca y Gran Bretaña parecen confirmar plenamente esta predicción.

3. Países de tipología intermedia

Los países que han quedado fuera de las dos clasificaciones precedentes (España, Irlanda e Italia) ofrecen una tipología intermedia y que, en principio, se antoja sujeta a un claro proceso evolutivo (véase cuadro n.º 5). En líneas generales, la distribución de los gastos públicos en estas tres naciones podría definirse, con referencia a los dos modelos anteriores, de la siguiente forma: 1.º las transferencias y subvenciones presentan valores intermedios entre los correspondientes a los dos grupos primeramente descritos (en torno a un 43-49 por 100); 2.º los gastos públicos de personal registran, asimismo, valores de tipo medio (28-31 por 100), y 3.º la primacía de las transferencias y subvenciones es indiscutible (rasgo distintivo en relación con el grupo 2.º), pero, en modo alguno definitiva (nota, por el contrario, diferenciadora con respecto al grupo 1.º).

Por consiguiente, estos tres países exhiben rasgos mixtos y poco definidos. Sin embargo, desde una perspectiva económica y social, España, Irlanda e Italia presentan ciertas características comunes que las separan concluyentemente de las restantes naciones de la «Europa de los Doce». Tales notas distintivas son *los niveles inferiores de desarrollo y la estructura menos evolucionada del empleo*.

Los niveles inferiores de desarrollo

En el ámbito de la Comunidad Económica Europea pueden apreciarse —aunque de forma atenuada por las diferencias moderadas en el desarrollo económico— diversos niveles de renta *per capita*. Los datos contenidos en el cuadro n.º 3 permiten diferenciar un conjunto de naciones más ricas o prósperas y otras menos evolucionadas. Entre estos países con niveles de renta más modestos deben incluirse España, Italia e Irlanda. Resulta lógico que tales naciones, que disponen de recursos más limitados para atender al sostenimiento y dotación de sus respectivas administraciones, posean burocracias menos numerosas. Heller y Tait afirman que el número de funcionarios públicos aumenta a medida que se eleva la renta *per capita* (54). Incluso aportan algunos datos sumamente significativos en apoyo de esta tesis: en los países de la OCDE, el número de funcionarios por cada 100 habitantes asciende a siete, en tanto que en los países en vías de desarrollo supone tan sólo un 3 por 100. Por áreas geográficas, las cifras también son reveladoras: 4,6 funcionarios por cada 100 habitantes en los países de la América La-

tina; 3,1 por 100 en las naciones asiáticas, y 1,9 por 100 en los países africanos (55). Todos estos datos demuestran que a niveles más elevados de renta *per capita* la dimensión de la Administración es mayor.

Las conclusiones de Heller y Tait son totalmente válidas en términos de aproximación o tendencias. Sin embargo, la renta *per capita* no es el indicador más cabal para colegir con precisión el grado de desarrollo de un país. En no pocas ocasiones, rentas considerablemente altas, pero circunscritas a núcleos minoritarios de la población, encubren auténticas situaciones de subdesarrollo económico. En otros casos, rentas muy elevadas, pero derivadas fundamentalmente de producciones singulares (v.gr.: el petróleo) pueden concurrir con estructuras del empleo poco evolucionadas. Por todas estas razones, resulta más rigurosa la consideración conjunta de la renta *per capita* y del grado de evolución de la estructura del empleo (56).

La estructura menos evolucionada del empleo en España, Irlanda e Italia

España, Irlanda e Italia tienen una estructura del empleo menos evolucionada que la de otros países de la CEE (v.gr.: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia y Gran Bretaña). Esta estructura menos desarrollada implica esencialmente la existencia de excesos en la población activa agraria y una expansión menor del sector terciario. Ante tales datos, y admitida la correlación entre el crecimiento de la población activa terciaria y la expansión de la Administración (57), es lógico deducir que España, Irlanda e Italia tengan unas administraciones públicas menos extendidas. Ahora

bien, aceptadas estas limitaciones, ¿qué modelo de los anteriormente descritos predomina en aquéllas?, ¿cuál es el prototipo administrativo de referencia?

Algunas particularidades de las administraciones públicas de España, Irlanda e Italia

Un examen superficial de la distribución de los gastos públicos en España, Irlanda e Italia posibilita una distinción inicial: 1) Irlanda e Italia, con diferencias no excesivamente acusadas entre las transferencias y subvenciones y los gastos de personal (43-44 y 29-30 por 100, respectivamente) se acercan al modelo de Dinamarca y Gran Bretaña; 2) España, con una desproporción mucho más pronunciada entre ambas categorías de gastos (50 y 28 por 100, respectivamente), se aproxima más al prototipo alemán, francés, belga u holandés. Los indicadores de la sanidad, la enseñanza y la Administración local servirán para matizar y corroborar esta primera impresión.

a) La solución italiana: una fórmula de carácter intermedio

En Italia existe un *Servicio Sanitario Nacional (SSN)*, de características muy semejantes a los servicios públicos sanitarios británico y danés. Este organismo, de carácter estatal y unitario, coordina la prestación de asistencia sanitaria gratuita en todo el territorio nacional (58). La *Unitá Sanitaria Locali*, principal órgano de actuación del SSN, emplea alrededor de 625.000 personas, es decir, el 18,5 por 100 del total de funcionarios al servicio de las administraciones públicas italianas (59). Esta primera circuns-

tancia identifica a Italia con Dinamarca y el Reino Unido. Desde otra óptica, Italia cuenta con una enseñanza pública muy extendida (60). Un segundo rasgo, por consiguiente, que también aproxima a este país a las naciones señaladas. Por último, la Administración local italiana registra una expansión muy equilibrada: se encuentran a su servicio el 41 por 100 de los funcionarios públicos (61), y los costes de personal ascienden a un 39 por 100 del total de estos gastos. En este aspecto, Italia dista del prototipo danés (un 79 por 100 de efectivos locales y un 70 por 100 de gastos municipales de personal) o del trasunto británico (54 por 100 de efectivos y 52 por 100 de gastos de personal).

b) El caso irlandés: la influencia del Reino Unido

Las estadísticas irlandesas, por demás escasas y deficientes, tan sólo permiten abordar el estudio de sus gastos públicos con carácter muy superficial y meramente tentativo (62). En Irlanda, la asistencia sanitaria y la enseñanza responden a principios de organización y de gestión semejantes a los existentes en Gran Bretaña. Por esta razón, y aunque se carezca de cifras concluyentes, es de presumir que las soluciones finales no discrepen demasiado de las inglesas. Ahora bien, la evolución más tardía de Irlanda la separa inexorablemente de Gran Bretaña. Por otra parte, la Administración municipal irlandesa tiene un menor grado de expansión: sus efectivos suponen el 47 por 100 del total de funcionarios (63), mientras que los gastos de personal significan un 42,3 por 100 de estos

CUADRO N.º 6

**PARTICIPACION DE LAS DIVERSAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
EN LOS GASTOS TOTALES DE PERSONAL
(Años 1985/86)**

| PAISES | PORCENTAJES SOBRE LOS GASTOS TOTALES DE PERSONAL | | |
|------------------------|--|----------------------|------------------|
| | Administración central | Administración local | Seguridad social |
| Portugal | 86,6 | 8,6 | 4,8 |
| España | 79,7 (*) | 16,8 | 3,5 |
| Francia | 74,4 | 18,8 | 6,8 |
| Luxemburgo | 74,2 | 20,9 | 4,9 |
| Alemania (R. F.) | 68,4 (**) | 25,7 | 5,9 |
| Bélgica | 63,9 | 30,4 | 5,7 |
| Italia | 58,9 | 38,7 | 2,4 |
| Irlanda | 56,3 | 42,2 | 1,5 |
| Gran Bretaña | 47,2 | 52,0 | 0,9 |
| Holanda | 40,9 | 54,8 | 4,2 |
| Dinamarca | 29,7 | 69,7 | 0,6 |

(*) Incluye la Administración del Estado y de las comunidades autónomas.

(**) Incluye la Administración Federal («Bund») y las administraciones de los estados miembros («Länder»).

Fuentes: 1) Europa de los Doce (excepto España). OSCE, Luxemburgo.

2) España: *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas 1986* (Ministerio de Hacienda) y *Presupuestos de la Seguridad Social 1986*. En el porcentaje de gastos de personal de la seguridad Social aparecen descontados los correspondientes al INSALUD que, conforme al SEC, deben integrarse en la función sanitaria.

desembolsos. También, en esta perspectiva, es perceptible la distancia que separa a Irlanda de Dinamarca (79 y 70 por 100, respectivamente) y de Gran Bretaña (54 y 52 por 100, respectivamente). En definitiva, Irlanda —aunque inserta en el área de influencia anglosajona— acusa un desarrollo más retrasado y deficiente.

c) *Las singularidades españolas*

En España, la asistencia sanitaria pública se articula a través de un sistema complejo y vario. La Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986, creó el denominado *Sistema Nacional de la Salud*, concebido como el conjunto de servicios sanitarios dependientes de la Administración del Estado y de las comunidades

autónomas. Este nuevo régimen aspira a la implantación paulatina de la gratuidad y a la integración de todos los centros y establecimientos sanitarios públicos en los *servicios de la salud* de las comunidades autónomas. Este es el ambicioso proyecto de futuro. En el momento presente, subsiste un sistema mixto, integrado fundamentalmente por los servicios sanitarios de la seguridad social (propios o transferidos) y completado con ciertas instituciones médico-benéficas, centros concertados e incluso diferentes sistemas mutualistas. La exégesis de esta variada realidad resultaría complicada e irrelevante. En el caso de los servicios sanitarios de la seguridad social, prestan directamente este tipo de asistencia a la mayor parte de la población española, y el conjunto de efectivos en ellos integrado asciende a unas 246.000 perso-

nas, que representan el 13,64 por 100 del total de funcionarios de todas las administraciones públicas (64). Estas cifras, de cuestionable importancia, expresan suficientemente el meritorio esfuerzo realizado por el Estado en el ámbito de la sanidad. Sin embargo, nuestro país todavía se encuentra alejado de aquellas naciones que han instaurado, tiempo atrás, servicios públicos de la salud. Baste recordar, en apoyo de esta tesis, la importancia cuantitativa de los funcionarios sanitarios en aquellas administraciones: 19 por 100 en Gran Bretaña, 18 por 100 en Italia y 17,8 por 100 en Dinamarca.

En la esfera de la enseñanza pública, han sido proverbiales las carencias e insuficiencias de nuestro país. En los inicios de la presente década era todavía notable la distancia que nos separaba de la Europa comunitaria. Concretamente, en el año 1982, el número de nuestros profesores públicos era, en términos relativos, el más bajo de toda la CEE (65). Durante los últimos años, y a impulsos de una fuerte demanda social, la Administración educativa española ha experimentado una apreciable progresión. Pero, a pesar de tales esfuerzos, todavía es considerable la distancia que nos separa de los países más avanzados de Europa. Es necesario, por otra parte, tener en cuenta la incuestionable importancia que tienen, entre nosotros, los centros docentes concertados. Durante el curso académico 1982-1983, el número de profesores que impartían enseñanzas en estos establecimientos ascendía a 48.530, cifra que significaba un 15 por 100 del total de los efectivos docentes públicos (66). En el año 1986, el número de estos profesores se había elevado a 68.388 (67). Una segunda nota

que identifica a España con Bélgica o Francia.

En fin, para concluir estos breves comentarios es necesario destacar que la Administración local española es, dentro del marco comunitario, una de las más raquílicas e indigentes. Téngase en cuenta que nuestras entidades municipales tan sólo absorben el 17 por 100 del total de estos desembolsos. Desde este punto de vista, nuestras diferencias con Dinamarca, Gran Bretaña y otros países comunitarios parecen más que respetables (véase cuadro número 6). La superación de estas insuficiencias requiere una sustancial mejora de las haciendas locales, pero también exige una generosa política de transferencias por parte del Estado y de las comunidades autónomas. En este aspecto, no puede olvidarse que la descentralización confiere firmeza y vigor al sistema democrático, que facilita la gestión de los asuntos por quienes los conocen más profundamente y que incluso estimula el concurso de los ciudadanos en las grandes reformas sociales (69).

NOTAS

(1) Véase Alan T. Peacock y Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, National Bureau of Economic Research, Princeton, 1961, pág. 12.

(2) La investigación de Peter S. Heller y Alan A. Tait, que comprende la totalidad de los países de la OCDE y otros del denominado Tercer Mundo, se publicó bajo el título *Government employment and pay: Some international comparison* (International Monetary Fund Washington, 1983). Existe una traducción española, editada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el título *Empleo y remuneración en el sector público: comparaciones internacionales* (Madrid, 1985). Véanse especialmente págs. 20 y 25).

(3) Sobre las diferencias fundamentales entre el SEC y el SCN, puede consultarse el prólogo de la publicación *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas*, traducción española revisada por el Instituto Nacional de Estadística, 2.ª ed., Madrid, 1983, págs. 5 y 6.

(4) El SEC establece que son mercantiles todas las unidades productoras de bienes, así como aquellos servicios susceptibles de compra y venta en el mercado. Véase *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC)*, ob. cit., págs. 64 y 65.

(5) *Ibid.*, págs. 66 a 68 y 71.

(6) Véase Pierre Köening, *La Fonction Publique en Allemagne Fédérale*, PUF, Paris, 1973, págs. 10 a 19.

(7) Véanse *ibid.*, págs. 84 a 86, y *Statistisches Jahrbuch 1986 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 1986, págs. 436 y ss.

(8) Véanse André de Laubadère, *Traité de Droit Administratif* (tomo II, Paris, 1975, págs. 16 y ss.); Alain Plantey, *Traité Pratique de la Fonction Publique*, tomo I, Paris, 1963, págs. 20 y ss.; J. M. Auby y R. Ducos-Ader, *Droit Administratif. Fonctions-Biens-Travaux* (Paris, 1973, págs. 26 y ss.); Victor Silvera, *La Fonction Publique et ses Problèmes Actuels* (Paris, 1969, págs. 31 a 64), y Eliane Ayoub, *La Fonction Publique* (Paris, 1975, págs. 19 a 35).

(9) Véase sobre el particular la obra dirigida

por Charles Debbasch, *La Fonction Publique en Europe*, Editions du CNRS, Paris, 1981, en especial págs. 150 (sobre Dinamarca), 151-152 (España), 170 (Portugal) y 180 (Grecia).

(10) Véase François Meyers, *La Fonction Publique en Europe*, Editions du CNRS, Paris, 1981, pág. 111.

(11) Véanse Gregorio Laso Vallejo, *La Función Pública en Inglaterra*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965, págs. 83 a 84, y Danièle Loschack, *La Fonction Publique en Grande-Bretagne*, PUF, Paris, 1972, pág. 5.

(12) Véanse Pastori, *La Burocrazia* (Padova, 1967, pag. 63); S. Terranova, «Funzionario» (en la *Enciclopedia del Diritto*, tomo XVIII, Milán, 1969, págs. 280 a 288); M. Ceoara, «Les Agents non titulaires de l'Administration de l'Etat en Italie» (en *Annuaire International...*, ob. cit., págs. 203 y 204), y J. A. Garcia-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo* (tomo III, volumen I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1970, págs. 393 a 399).

(13) Véase M. C. Schrama, en *La Fonction Publique en Europe*, ob. cit., págs. 47 y 48.

(14) Véase *Sistema Europeo...*, ob. cit., págs. 245 a 250.

(15) Véase Gregorio Laso Vallejo, *La Función Pública en Inglaterra* (ob. cit., págs. 234 y ss.), y Danièle Loschack, *La Fonction Publique en Grande-Bretagne* (Dossiers Thémis, PUF, Paris, 1972, págs. 42 y 43).

(16) En este sentido, véanse Peter S. Heller y Alan A. Tait, *Empleo y remuneración en el sector público. Comparaciones internacionales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985, págs. 20 y 21, y Roy Jumper «Les Rémunérations dans la Fonction Publique», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 28, Paris, 1983, pag. 139).

(17) Véase Bernard Gournay, Jean-François Kesler y Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Administration Publique*, PUF, Paris, 1967, págs. 450 a 504.

(18) Véase Jean-Marie Auby y Robert Ducos-Ader, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 1986, págs. 151 a 178.

(19) Véase Alain Plantey, *Traité Pratique*

de la Fonction Publique, tomo II, LGDJ, Paris, 1963, págs. 452 a 541.

(20) Véase Bodo Pieroth, *Les Rémunérations dans...*, ob. cit., págs. 226 a 231.

(21) Véase M. C. Schrama, *ibidem*, págs. 219 a 224.

(22) Véanse «La Fonction Publique de L'Etat en 1987», en *La Documentation Française*, Paris, 1988, pág. 9; René Bidouze, «Les Modalités de Détermination des Traitements des Fonctionnaires», en *Revue Française D'Administration Publique*, n.º 28, Paris, 1983, pág. 31, y Anicet Le Pors (*ibid.*, pág. 48).

(23) Véase A. A. Tait y P. A. Heller, «International Comparisons of Government Expenditure», en *Ocasional Paper*, n.º 10, Washington, 1982, pág. 20.

(24) Véase Roy Jumper, en *Les Rémunérations dans...*, ob. cit., pág. 139.

(25) Véase Bernard Gournay, *Introduction a la Science Administrative*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, troisième édition, Paris, 1978, pág. 38.

(26) Véase Jean Paul Courthéoux, «La Détermination des Salaires dans le Secteur Public», en el *Annuaire International de la Fonction Publique. 1975-1976*, IIAP, Paris, 1976, pág. 351.

(27) Los porcentajes que corresponden a cada uno de estos países son los siguientes:

- Luxemburgo: 18,1 por 100.
- Alemania (R. F.): 19,7 por 100.
- Holanda: 21,8 por 100.
- España: 21,9 por 100.
- Gran Bretaña: 23,3 por 100.
- Bélgica: 23,5 por 100.
- Italia: 25,1 por 100.
- Dinamarca: 34,4 por 100.

Véase *National Accounts ESA. Detailed Tables by branch 1987*, Table 3 (gross value added at factor cost, compensation of employees, by branch), Eurostat, Luxemburgo, 1987.

(28) La cifra de funcionarios que se proporciona en el presente trabajo es tan sólo de 21.316.000. Hay que tener en cuenta, sin embargo, la exclusión de Grecia. Si se incluyera tal país, el número total de funcionarios en la Europa comunitaria se acercaría a los 22 millones.

(29) El número de pensionistas del Estado se elevaba, a principios del año 1987, a un total de 418.000, de los cuales 208.000 eran jubilados o retirados y 210.000 viudas o huérfanos. Véase *El Presupuesto para 1987*, Ministerio de Economía y Hacienda, pág. 206. La cifra de pensionistas de la Administración local ha sido proporcionada por la MUNPAL.

(30) «En la sociedad contemporánea —escribe Blau— la burocracia se ha convertido en una institución dominante; en realidad, es la institución que compendia la era moderna». Véase P. M. Blau, *La burocracia en la sociedad moderna*, Buenos Aires, 1962, pág. 18.

(31) «Somos testigos —precisa Deutscher— de una clara tendencia al aumento de la burocratización de las sociedades contemporáneas, independientemente de sus estructuras sociales y políticas. Los teóricos de Occidente nos aseguran que el ímpetu... es tal que vivimos bajo un sistema *managerial* que ha llegado a reemplazar casi imperceptiblemente al capitalismo». Véase Isaac Deutscher, *Las raíces de la burocracia*, Barcelona, 1979, pág. 9.

(32) Mignot y D'Orsay consideran que «nuestra civilización es esencialmente burocrática y que todavía lo ha de ser más en el futuro». Véase Gabriel Mignot y Pierre D'Orsay, *La Machine Administrative*, PUF, Paris, 1968, págs. 138 y ss.

(33) Véase B. Gournay, *ob. cit.*, pág. 38.

(34) Véase J. P. Courthéoux, *ob. cit.*, págs. 351 y 352.

(35) La conclusión de Jumper acaso tenga validez en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, con administraciones públicas muy embrionarias o poco evolucionadas (v.gr.: escasa expansión de la educación y la sanidad públicas, mínimo desarrollo de los servicios sociales, y deficiente organización de la cultura, la investigación y la justicia), pero en modo alguno tiene vigencia en los países más avanzados.

(36) La conversión de las diferentes monedas en cualquier divisa comunitaria o en el patrón ECU no resulta adecuada. La propia CEE reconoce que las tasas de cambio del ECU favorecen a países como Alemania (R. F.), Dinamarca, Holanda o Bélgica, mientras que per-

judica a otros como Italia, Irlanda, Grecia, España y Portugal. Lo mismo sucedería con cualquier moneda nacional, aunque con diferentes variantes. Para obviar estas dificultades, se ha utilizado el sistema *standard du pouvoir d'achat* (SPA), establecido por la OSCE para facilitar las comparaciones intracomunitarias. Véase *National Accounts Esa. Detailed tables by branch 1987*, Eurostat, Luxemburgo, páginas 4 y 5.

(37) Al crearse la «indemnización por carestía de la vida» —nos relata Sepe—, ésta sólo representaba una pequeña parte del sueldo. Pero, con el tiempo, y debido al incremento constante del coste de la vida, esta indemnización ha ido creciendo hasta convertirse, en muchos casos, en el elemento principal de las remuneraciones. Véase Onorato Sepe, *Les rémunérations...*, ob. cit., pág. 205. Scarpat, por otra parte, señala que tales indemnizaciones empiezan a tener verdadera importancia a partir del bienio 1975-76. Véase Orlando Scarpat, *La politica delle Retribuzioni nel Pubblico Impiego*, Università degli studi di Milano, Milano, 1983, pág. 73.

(38) Véase Frederik Ridley, en *Les Rémunérations dans...*, ob. cit., págs. 175 a 194.

(39) Véase M. C. V. Schrama, *ibid.*, página 223.

(40) Todos estos países se encuentran finalizando la etapa que Jean Fourastié y Colin Clark denominan de «expansión», caracterizada por un enérgico crecimiento de la población activa terciaria; un ligero declive de la población industrial, y una caída acelerada de la población agrícola. (Véase, sobre este análisis, referido a la Europa de los Doce, Juan Junquera González, *La Función Pública en...*, ob. cit., páginas 83 a 91).

(41) En Alemania, «el Seguro Nacional de Enfermedad» administra los fondos destinados a la asistencia sanitaria, pero ésta es prestada por más de 1.450 compañías privadas. (Véase *Les Services de Santé en Europe*, Organización Mundial de la Salud, Copenhague, 1983, página 12).

(42) La asistencia sanitaria en Francia es controlada por la seguridad social. No obstante, los servicios médicos, hospitalarios y asistenciales son prestados directamente por profes-

sionales, clínicas u hospitales de carácter privado. (Véase *Les Services de Santé en Europe*, Organización Mundial de la Salud, Copenhague, 1983, págs. 67 a 73).

(43) El sistema de asistencia sanitaria en Bélgica es muy semejante al francés. El «Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad e Invalidez», concierne con las asociaciones médicas y centros sanitarios las tarifas aplicables a los distintos servicios.

(44) En Holanda, la Administración pública se limita a financiar a los hospitales, clínicas y centros sanitarios, pero su propiedad y funcionamiento se encuentran en manos de los particulares. (Véase Peter S. Heller y Alan A. Tait, *Empleo y Remuneración...*, ob. cit., pág. 17).

(45) Véase Juan Junquera González, *La Función Pública en...*, ob. cit., pág. 140.

(46) El Servicio Nacional de la Salud danés dirige y coordina la asistencia sanitaria dentro del país. Sin embargo, la gestión de la asistencia sanitaria se encuentra descentralizada en los distritos y municipios. Véase *Sexto informe sobre la situación sanitaria mundial*, II parte, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1980, págs. 172 a 182. El Servicio Nacional de la Salud británico, reorganizado en el año 1974, presta asistencia sanitaria gratuita a todos los residentes en el país, sean o no nacionales.

(47) Véase Juan Junquera González, *La Función Pública en...*, ob. cit., pág. 152.

(48) Cerca de 60.000 maestros y unos 4.000 profesores de enseñanza media dependen de las comunas danesas. El conjunto de este personal docente representa el 8,4 por 100 del total de los efectivos de todas las administraciones públicas. Véase Juan Junquera González, *La Función Pública en...*, ob. cit., pág. 186.

(49) Véase *Education et Formation, 1970-1971/1977-78*, Eurostat, Alemania (República Federal), 1980, pág. 229.

(50) Heller y Tait basan sus estimaciones sobre el número de funcionarios que deberían tener los distintos países en un índice de expansión burocrática —*International government employment index*— cuyos fundamentos son el nivel de renta *per capita* de los diferentes países, sus poblaciones respectivas, el sistema

económico y las estructuras comparadas. Véase Peter S. Heller y Alan A. Tait, *Empleo y remuneración...*, ob. cit., págs. 79 a 82 y 146 a 149.

(51) Dinamarca se perfila, dentro de la Europa de los Doce, como el ejemplo máximo de una Administración descentralizada. Véase Juan Junquera González, *La Función Pública en...*, ob. cit., págs. 183, 184 y 185.

(52) *Ibid.*, pág. 183.

(53) Véase Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres, 1958, pág. 8.

(54) Peter S. Heller y Alan A. Tait, *Empleo y remuneración...*, ob. cit., pág. 45.

(55) *Ibid.*, págs. 29 y 89.

(56) Véase, sobre esta evolución de la estructura del empleo en los países de la CEE: Juan Junquera González, *La Función Pública en...*, ob. cit., págs. 83 a 92.

(57) Esta correspondencia aparece ampliamente verificada en numerosos estudios e investigaciones. Así, Lengelle la ha sustentado con carácter general; Bertrand ha podido comprobarla en Francia, Gran Bretaña, Italia, EE.UU. e Israel; Long y Blanc la definen con precisión para Francia, y en España se ha contrastado su validez en diversos estudios. *Ibidem*, págs. 86 y 257 a 266.

(58) Véase, sobre esta materia, Antonio Brènnna, *La Regionalización de los Servicios Sanitarios en Italia: Análisis crítico de una experiencia*, en II Jornadas de Economía de la Salud, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Bilbao, 1982.

(59) Véase Juan Junquera, *La Función Pública en...*, ob. cit., pág. 152.

(60) *Ibid.*, págs. 140 a 147.

(61) *Ibid.*, pág. 183.

(62) Los datos relativos a Irlanda, proporcionados por la OSCE, no son muy actuales (1984), ni tienen el indispensable grado de desagregación. En cuanto a las estadísticas oficiales irlandesas, son muy limitadas y poco expresivas. Véase, sobre esta última, cuestión, *ibid.*, págs. 25 y 28.

(63) *Ibid.*, pág. 183.

(64) El personal sanitario y colaborador del Instituto Nacional de la Salud o de los servicios del mismo transferidos a las comunidades autónomas ascendía, a 31 de diciembre de 1986, a 245.731 personas, de las cuales 192.293 se integraban en el INSALUD y 53.438 en los servicios transferidos a las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía. Datos obtenidos del *Estudio comparativo de la situación del personal público estatal. Años 1985-86*, Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda), complementados con los directamente proporcionados por el Ministerio para las administraciones públicas.

(65) En el año 1982, Bélgica cuadruplicaba el número de nuestros profesores públicos por cada 1.000 habitantes; Francia, Italia, Holanda, Dinamarca y Alemania (República Federal) lo duplicaban, y hasta Portugal —país con una economía menos evolucionada que la española— nos aventajaba en un 40 por 100. Véase Juan Junquera, *ob. cit.*, pág. 147.

(66) *Ibid.*, págs. 140 y 142.

(67) Datos proporcionados por el Ministerio de Educación y Ciencia.

(68) Véase J. Junquera, *La Función Pública en...*, ob. cit., pág. 253.

(69) «El poder —ha escrito Tocqueville—, por sabio e instruido que uno lo imagine, no puede atender los múltiples problemas y cuestiones de la vida de un gran pueblo. Esta pretensión excede, con mucho, a las fuerzas humanas... Aisladamente, la centralización tiene indudables virtudes: somete el comportamiento de los ciudadanos a cierta uniformidad; imprime una marcha regular a los asuntos corrientes; reprime ciertos desórdenes...; consigue mantener —en fin— a la sociedad en un *statu quo* que no es propio de la decadencia ni del progreso... Pero cuando se trata de remover profundamente los cimientos de la sociedad, o de acelerar su marcha, el poder central carece de fuerza. En cuanto se requiere el concurso de los ciudadanos —por pequeño que éste sea— es sorprendente la debilidad de esta inmensa máquina, que parece, repentinamente, reducida a la impotencia». Véase Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, PUF, Paris, 1968, pág. 78.