

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 PAISES 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.