

CRISIS FISCAL Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA: ALGUNOS DATOS PARA LA REFLEXION

KOLDO ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA^(*)

SUMARIO: I. INDICADORES CUANTITATIVOS.– II. INDICADORES CUALITATIVOS.

RESUMEN: El artículo presenta una serie de estadísticas comparativas para ilustrar sobre la situación del empleo público en España en relación a otros países de la OCDE. El objetivo es brindar información útil para el análisis, tanto de las políticas fiscales aplicadas en el contexto de la crisis y su impacto sobre el empleo, como de las reformas que se puedan llevar a cabo más allá del ajuste presupuestario. Empezaremos por ofrecer un conjunto de indicadores cuantitativos: tamaño y coste relativo del empleo público, así como su evolución en los últimos años. A continuación, nos detendremos en señalar algunos indicadores cualitativos, que se refieren al grado en el que el sector público ha ido incorporando en sus formas de organización y gestión y en relación a otros países de nuestro entorno, innovaciones institucionales que la experiencia acumulada asocia a una de eficacia y eficiencia. De los datos se deduce, la necesidad de abordar reformas en profundidad del sistema de empleo que combinen incrementos de productividad, junto a mejoras en las formas de organización y gestión.

Palabras clave: empleo público en España; administración pública; indicadores de eficacia y eficiencia

ABSTRACT: The article presents a series of comparative statistics to illustrate the situation of public employment in Spain in relation to other OECD countries. The purpose is to provide information useful for the analysis of both fiscal policies in the context of the crisis and its impact on employment, and of the reforms that can be carried out beyond budgetary adjustment. First, a set of quantitative indicators are presented: size and relative cost of public employment and its evolution over the last years. We continue by pointing out some qualitative indicators, which relate to the degree to which the public sector has incorporated, into its organizational structure, management practices and relations to countries in our environment, institutional innovations that past experience associates with effectiveness and efficiency. From the data we identify the need to design reforms of the employment system that combine productivity gains, along with improvements in organizational structures and management methodologies.

Key words: public employment in Spain; public administration; efficiency and effectiveness indicators

(*) Las opiniones expresadas en este artículo son de carácter exclusivamente personal. El autor agradece el apoyo de César Rodríguez Mosquera en la elaboración de este trabajo.

La crisis fiscal en la que se ha sumido España como consecuencia de la Gran Recesión de 2008-2009, está teniendo importantes repercusiones sobre el empleo público. No es algo que deba resultar extraño, ya que las crisis de esta naturaleza hacen del empleo público un espacio de oportunidad para el ajuste. La alta proporción del gasto que se dedica a pagar los salarios de los trabajadores del sector público y la relativa discrecionalidad que conservan los poderes públicos en su determinación, explican el recurso al gasto de personal como variable de ajuste. Todos los países han concentrado su ajuste por el lado del gasto, en reducciones de salarios e inversiones públicas.

El impacto sobre el empleo público se ha producido, en primer lugar, a través de paquetes excepcionales de medidas, que combinan la de reducción de salarios (que han llegado hasta el 15% en algún país), la congelación o el recorte de plantillas y la minoración de beneficios no salariales. El panorama de una situación fiscal restrictiva prolongado en el tiempo, va a obligar, en segundo lugar, a profundizar en estas medidas a través de presupuestos restrictivos, que van a desgastar paulatinamente el gasto en recursos humanos, empeorando aun más los efectos antes descritos en plantillas, salarios reales, beneficios no salariales y oportunidades de desarrollo y promoción.

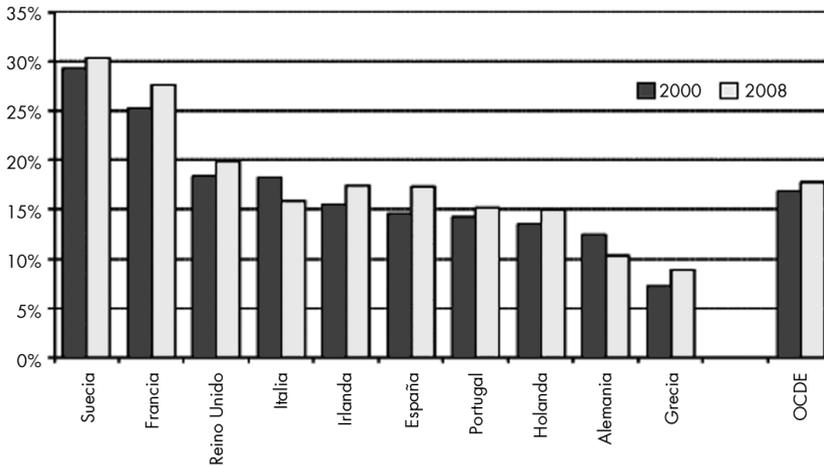
En el contexto descrito, este artículo tiene por objeto poner a disposición del lector una serie de datos comparativos que ilustran sobre la situación del empleo público en España en relación a otros países. El objetivo es brindar información útil para el análisis y consideración, tanto de las políticas fiscales aplicadas en el contexto de la crisis y su impacto sobre el empleo, como de las reformas que se puedan llevar a cabo más allá del puro ajuste presupuestario. Empezaremos por ofrecer un conjunto de indicadores cuantitativos sobre la situación del empleo público en nuestro país: tamaño y coste relativo, así como la evolución de los mismos en los últimos años. A continuación, nos detendremos en señalar algunos indicadores cualitativos, que se refieren a la manera en la que el sector público ha ido incorporando en sus formas de organización y gestión, innovaciones institucionales que la experiencia acumulada asocia a mejores resultados de eficacia y eficiencia.

I. INDICADORES CUANTITATIVOS

El primer dato relevante tiene que ver con el tamaño relativo del empleo público en nuestro país, en comparación con los países de nuestro entorno. Una rápida observación del Gráfico 1 permite ver que España es un país intermedio entre los desarrollados, en cuanto al tamaño de su empleo público. El indicador del gráfico mide el tamaño del empleo en el conjunto del sector público como porcentaje de la población ocupada. Esta última, en el momento

en el que se levanta la información, se hace eco de su caída como consecuencia de la fuerte elevación de la tasa de desempleo a raíz de la crisis. Esto supone que el crecimiento de la proporción en el periodo es más una consecuencia de la disminución de la población ocupada, que del incremento del empleo público. Este dato es consistente con el que arroja la proporción de gasto público sobre el PIB, que también sitúa a nuestros países en un lugar intermedio en el conjunto de la OCDE. Otros indicadores de tamaño, como los que miden la tasa de empleo público en relación al número de habitantes ofrecen resultados ligeramente inferiores para España. No es posible sostener, por tanto, en términos agregados, que España sea un país en el que empleo público tenga un tamaño desproporcionadamente alto o bajo en relación a sus comparadores.

Gráfico 1
Empleo en el sector público
(Gobierno general, % de la población ocupada)

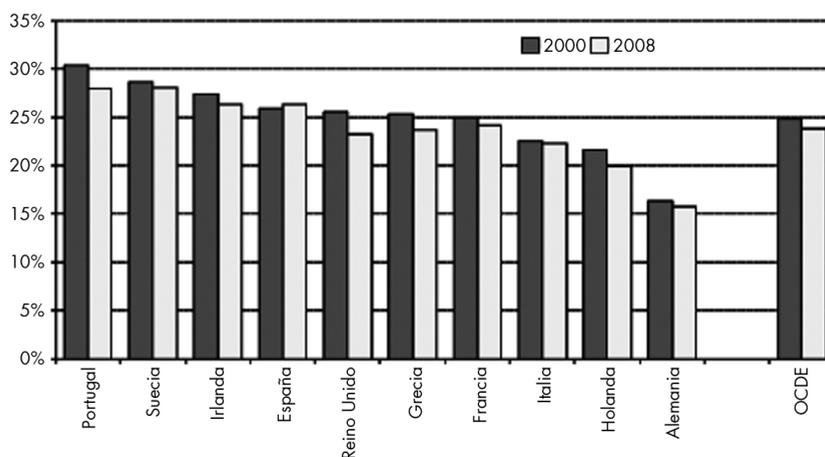


Fuente Laborista, OIT

El segundo de los datos recopilados es el porcentaje del gasto público total dedicado al pago de salarios. El Gráfico 2 ilustra un posicionamiento para España un poco más elevado que el anterior en la comparación con otros países, situándose un poco por encima de la media de la OCDE. De los países analizados, España es el único en el que el componente salarial del gasto público asciende en el periodo analizado. Es de destacar igualmente que

España, Portugal y Grecia, especialmente este último, coinciden en guardar una cierta desproporción entre el tamaño del empleo público (medio-bajo) y su coste relativo para las arcas públicas (medio-alto). Este es un dato que inclina a pensar en la necesidad de una mayor moderación en los salarios que en el volumen de la fuerza de trabajo, aunque su impacto fiscal pueda ser el mismo.

Gráfico 2
Gasto en salarios en el sector público
(% del gasto público total)

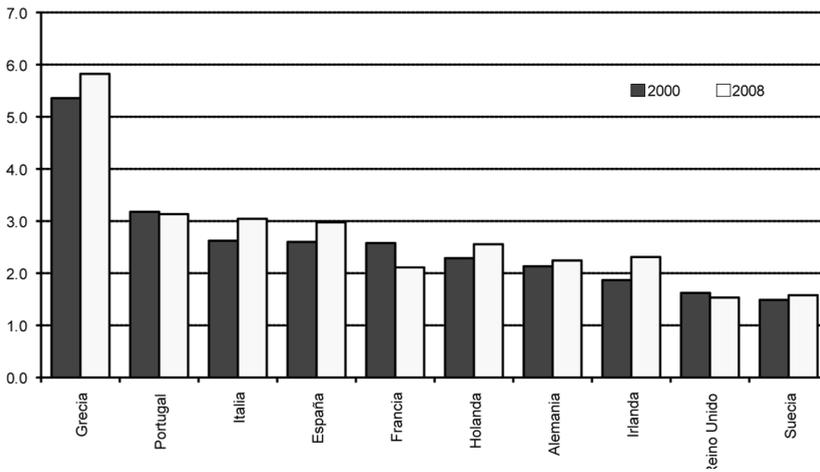


Fuente: Eurostat y base de datos de la OCDE

El siguiente gráfico nos lleva a analizar la cuantía relativa de los salarios y su evolución en los últimos años. El Gráfico 3 presenta una medida que se utiliza habitualmente para analizar el valor relativo de los salarios públicos en relación al grado de desarrollo del país. Esta consiste en comparar el valor del salario público medio en relación al PIB per cápita en cada país. El cuadro ofrece un panorama que se repite en este tipo de comparaciones, según el cual, a medida en que aumenta el desarrollo de un país, su PIB per cápita tiende a acercarse a los salarios públicos promedio (Suecia sería el mejor ejemplo). No obstante, datos como el de Grecia sugieren que los salarios públicos en este país reciben un premio sobre el PIB per cápita excesivamente elevado y no justificado por su grado de desarrollo relativo. España, Italia o Portugal también presentan valores más altos de lo que sería esperable por el PIB per

cápita, aunque mucho menos exagerados. Como repetiremos más adelante, este efecto es más una consecuencia del premio que otorga el sector público a los trabajadores menos cualificados, que se acentúa en los países de menor desarrollo relativo o con ingresos más bajos en el resto de la economía.

Gráfico 3
Evolución de los salarios en el sector público
 (Ratio de salarios a PIB per cápita, a precios constantes)



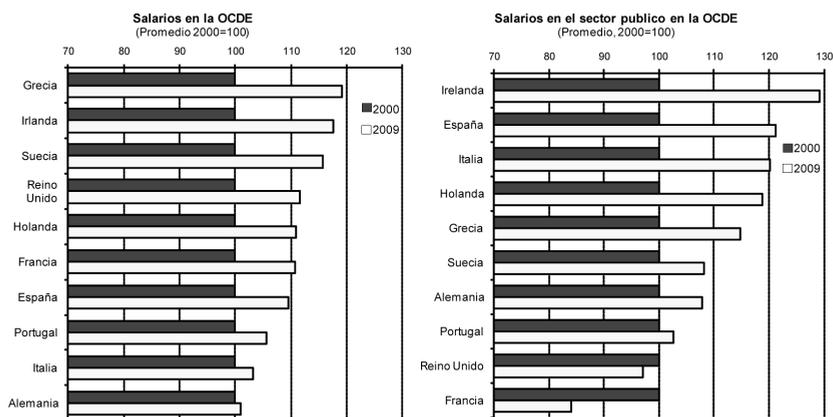
Fuente: Laborsta, OIT y World Development Indicators, Banco Mundial

La evolución de los salarios en los últimos años (Gráfico 4) también ofrece algún motivo de preocupación. España es uno de los países en los que los salarios públicos más crecieron en la pasada década, tanto en relación a la evolución de los salarios privados en nuestro propio país (el crecimiento es de 20 puntos en el sector público frente a 10 puntos en el privado), como en relación a los salarios públicos en los restantes países analizados, donde España se sitúa solo por detrás de Irlanda. El diferencial de inflación de nuestro país, junto a la indexación a la misma de los salarios públicos, es la causa de una mayor apreciación comparativa de los salarios públicos en España con respecto a los otros países, menos Irlanda.

En cualquier comparación entre salarios públicos y privados, hay que advertir sobre la paradoja que se produce entre los salarios del personal más cualificado y menos cualificado. Es normal que el primer grupo, que es mucho más reducido y una parte proporcionalmente más baja de la masa salarial,

obtenga condiciones retributivas comparativamente más bajas que en el sector privado. Lo contrario ocurre para los trabajadores menos cualificados, cuyo tratamiento salarial tiende a ser mucho más ventajoso en el sector público. El índice de compresión vertical de salarios en el sector público (la diferencia entre el peor pagado y el mejor pagado) raramente excede de 1 a 5, cuando no es inferior. En el sector privado no es extraño encontrar diferencias de 1 a 15.

Gráfico 4



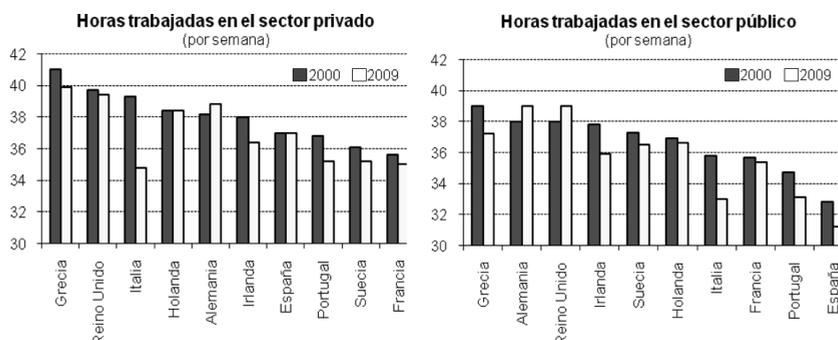
Fuente: LABORSTA y Eurostat, 2011

En la evolución de los últimos años estas diferencias se han acentuado en España. Mientras que los salarios reales de los profesionales más cualificados y de los puestos de más responsabilidad, han crecido en el sector privado, sus retribuciones se han visto congeladas en el sector público. No es indiferente a este fenómeno el hecho de que al ocupar responsables políticos los puestos de mayor responsabilidad, la discusión sobre los salarios queda a merced de la opinión pública, repercutiendo negativamente en la remuneración de los altos funcionarios y directivos públicos. Lo contrario ha ocurrido en relación a los trabajos menos cualificados, que se tienden a igualar hacia arriba con el beneplácito de la opinión pública, pero en contra de las tendencias de mercado. El resultado es una creciente inequidad relativa entre el grado de cualificación y experiencia y el premio salarial obtenido en el sector público versus el privado.

El Gráfico 5 es, sin embargo, el que más llama la atención desde el punto de vista relativo en el caso de España. En el mismo se incluye una comparación

de las horas trabajadas en los sectores público y privado y su evolución en los últimos años para un grupo de países, de acuerdo con los datos ofrecidos por la Organización Internacional del Trabajo. Es importante aclarar que este dato se refiere a las horas de trabajo regladas y no a las horas efectivamente trabajadas, que descontaría el efecto del absentismo. España aparece como el país en el que el número de horas trabajadas en el sector público por semana es más bajo y en el que, junto con Italia, se ha producido una mayor reducción de horas en los últimos años. Aunque en casi todos los países, las horas trabajadas en el sector público son algo inferiores a lo que ocurre en el sector privado, es mucho más significativa la diferencia en el caso de España, así como su dispar evolución en los últimos años.

Gráfico 5



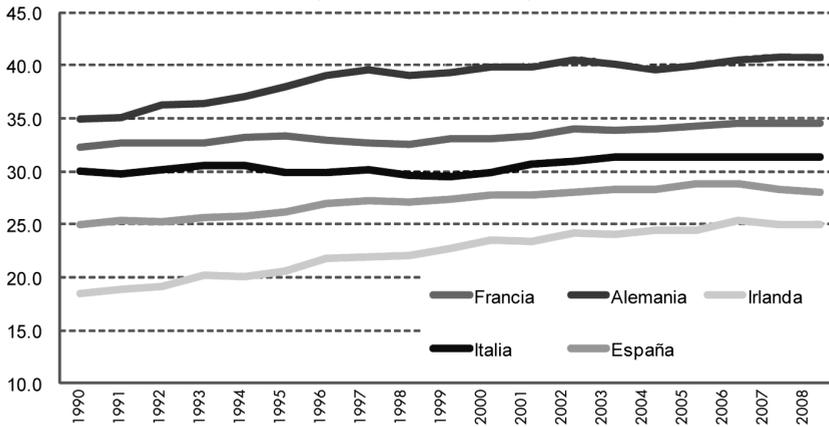
Fuente: LABORSTA y Eurostat, 2011

La ponderación de los salarios en función de las horas trabajadas obligan a matizar la conclusión anterior sobre el coste relativo de la factura salarial entre los países analizados. Al reducirse las horas trabajadas en el caso de España hasta un 30% en relación a algunos países, el salario efectivo por hora trabajada debería aumentarse en el mismo porcentaje. Este aumento significa un coste relativo mucho mayor del empleo público en España y de muy difícil justificación.

La única forma de asumir la defensa de salarios efectivos comparativamente más altos serían datos que pongan de manifiesto una mayor productividad de los servicios públicos en España. Desafortunadamente, los datos disponibles, tanto generales, como más específicos, por sector o por institución, no nos permiten defender la existencia de una productividad más alta en el sector público español en comparación a otros países. Más bien al contrario,

como se muestra en el Gráfico 6, la productividad agregada del sector público en España parece ser más baja que la de una buena parte de nuestros comparadores y su evolución es prácticamente plana en los últimos años. Estudios realizados por la OCDE en el ámbito de educación o salud, también nos inclinan a pensar que la productividad relativa en nuestro país es más baja.

Gráfico 6
Productividad del sector público
(miles de Euros de 1995)



Fuente: Elaboración propia en base a GGDC 60-Industry Database

La conclusión que podemos extraer de estos datos es que, si bien el tamaño del empleo público no es grande en relación a otros países, su coste es relativamente alto, especialmente si se consideran las horas trabajadas. La evolución indica un pacto implícito de rentas en el que el crecimiento del número de trabajadores y de los salarios reales han quedado contenidos, a cambio de reducir los horarios de trabajo, lo que resulta en un crecimiento muy sustancial de la remuneración efectiva por hora de trabajo. No es indiferente a esta evolución el peso de los sindicatos a la hora de fijar las condiciones del empleo público, ni la posición de debilidad relativa de sus interlocutores, procedentes, en su mayoría, de la esfera de representación política. Pareciera que los sindicatos han sabido extraer en la negociación colectiva rentas considerables para los trabajadores públicos en forma de elevación de sus retribuciones efectivas por hora trabajada. El resultado de esta negociación podría haber sido diferente con el mismo impacto fiscal, pudiendo haberse aumentado la fuerza laboral pública, con salarios efectivos más reducidos, en la línea de otros países.

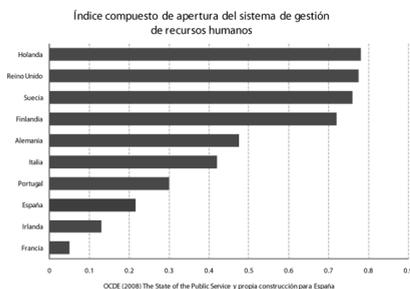
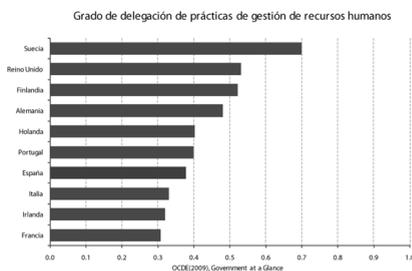
Otra conclusión relevante es la falta de conexión entre salarios efectivos y productividad. Es más, el dato de la reducción de horas trabajadas con el mantenimiento de los salarios reales, apunta en la dirección contraria, si las horas trabajadas se asocian, como es normal en los servicios, al producto obtenido. De hecho, si, como apuntábamos más arriba, se hubiera incrementado la fuerza laboral con salarios efectivos más bajos, lo normal es que hubiera crecido la producción y con ella la productividad total del gasto.

No es fácil, sin embargo, obtener conclusiones definitivas sobre la evolución de la productividad de los servicios públicos, en ausencia de una contabilidad de identifique de manera normalizada los outputs de los servicios. Esta es una de las asignaturas pendientes hacia el futuro, a partir de los datos recogidos en este breve análisis. Un panorama de restricciones fiscales en un horizonte de largo plazo obliga a enfatizar la mejora de la productividad como una de las grandes prioridades del sector público en España, en sintonía con el conjunto de la economía.

II. INDICADORES CUALITATIVOS

Hablar de productividad en el sector público nos lleva a considerar indicadores diferentes de los meramente cuantitativos. La experiencia nos dice que los costes de producción de los servicios públicos son relativamente rígidos a la baja y que, en ausencia de reformas que cambien los incentivos, la evolución de la productividad en el sector público puede ser negativa. Esto nos lleva a analizar en que medida el sector público ha ido incorporando innovaciones institucionales que se han demostrado efectivas para mejorar la productividad. En relación al empleo, estas reformas han tenido que ver en las últimas décadas con dos grandes transformaciones: por un lado, la búsqueda de mayor flexibilidad en las condiciones de empleo, y, por otro lado, la introducción de una función directiva profesional con fuertes incentivos a mejorar la racionalidad económica en la gestión de los servicios.

Con objeto de obtener alguna información comparativa sobre las características cualitativas del empleo público, puede recurrirse a los indicadores que ha recopilado la OCDE. Este organismo ha realizado recientemente una serie de trabajos para capturar empíricamente las variables de diseño de los servicios públicos que la experiencia nos dice contribuyen a una mayor eficiencia. Veamos como aparece comparado el empleo público en España en relación a las dos dimensiones identificadas anteriormente. Hay que advertir que el análisis en este caso solo abarca la Administración General del Estado.

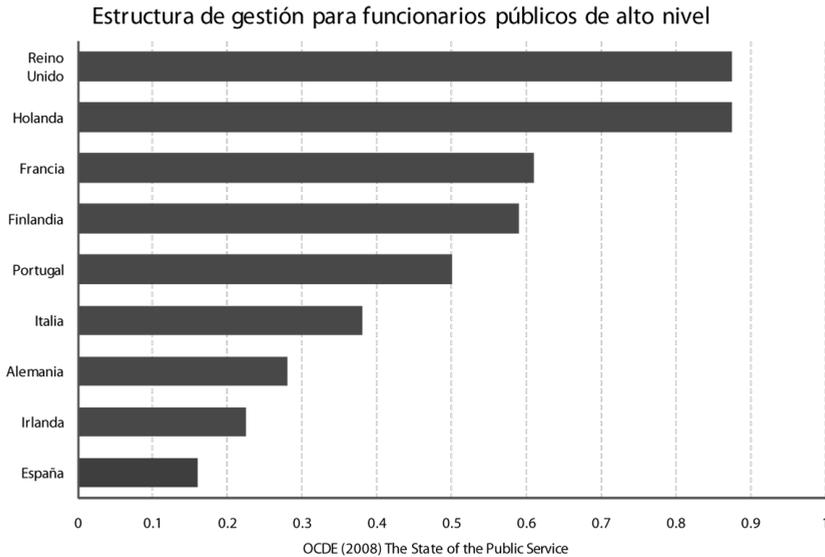
Gráfico 7**Gráfico 8**

En el ámbito de la flexibilidad, la OCDE valora dos características del empleo público (ver los gráficos 7 y 8). Por un lado, el grado de delegación de las prácticas de recursos humanos, bajo el supuesto de que una gestión más descentralizada del personal (selección, carrera, compensación, etc.) conlleva una mayor capacidad de adaptación de las mismas a las necesidades específicas de cada ámbito de trabajo. La segunda es el grado de apertura al exterior de los puestos de trabajo, que valora las posibilidades de atraer talento del exterior y alinear el mercado de trabajo del sector público con sus referentes externos. En el caso de España, como en el de Francia, que operan bajo un sistema de función pública de carrera, relativamente centralizado y que recluta a los trabajadores públicos por cuerpos de funcionarios que cubren internamente las vacantes disponibles, la valoración que se atribuye a esta dimensión de flexibilidad es relativamente baja en relación a los países, como Holanda, los países nórdicos o el Reino Unido, cuyas estructuras de empleo están basadas en puesto de trabajo, encuadrados en unidades administrativas con autonomía de gestión.

La segunda característica valorada es el grado de institucionalización de una función directiva profesional. No es posible hablar de gestión eficaz y eficiente sin directivos con incentivos asociados a estos fines. Esto requiere algo más que actores políticos, administrativos o técnicos (médicos o enseñantes), disfrazados de gerentes. La institucionalización de la dirección necesita reunir determinadas condiciones: (i) definición específica de puestos y perfiles; (ii) selección basada en el cumplimiento de los requisitos; y, (iii) condiciones de trabajo que delimiten incentivos coherentes con el logro de resultados. En el Gráfico 8 se puede observar el grado en el que los diversos países miembros de la OCDE cumplen estos requisitos, que miden el grado en el que los países han incorporado en sus reglas y prácticas, las características de una estructura de directivos en el sector público. No es una sorpresa que España ocupe el

último lugar entre los países analizados, a la vista de la falta de un régimen específico para los puestos de esta franja de responsabilidad, que evite su colonización por personas designadas por criterios políticos y sin un marco de responsabilidad gerencial.

Gráfico 9



Las restricciones fiscales han sido históricamente el contexto en el que la transformación del sector público y, en particular del empleo público, ha ganado tracción. Las reformas han cobrado sentido y verosimilitud, asociadas a objetivos más amplios de política económica. Ahora bien, ajuste fiscal no equivale a reforma y, sin reforma, las medidas de ajuste, tienden a empeorar la calidad de la gestión pública. Un recorte indiscriminado de salarios, plantillas, beneficios y oportunidades de desarrollo profesional, especialmente si se prolonga en el tiempo, produce un servicio público envejecido, desmotivado y desprofesionalizado. Adicionalmente, desfigura las plantas de efectivos, que pierden su conexión con la demanda de trabajo. También, al dejar sin espacio la corrección de disfunciones organizativas preexistentes, tiende a exacerbarlas. El coste, además de los propios trabajadores públicos, lo pagan los ciudadanos cuyas necesidades quedan desatendidas.

Solo cuando el ajuste viene acompañado de reformas, se pueden asegurar al mismo tiempo, tanto la sostenibilidad fiscal, como la mejora en la calidad

del gasto público. España tiene pendientes reformas institucionales en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas, que produzcan una fuerte inyección de gestión a los servicios públicos. Estas reformas deben partir de un marco fortalecido de disciplina fiscal, mediante reglas e instituciones que hagan creíble y duradero el objetivo de sostenibilidad en el medio plazo. En este contexto, es deseable apostar por una mayor flexibilidad en la gestión de las organizaciones públicas, bajo mecanismos de rendición de cuentas por resultados. La legitimación de directivos públicos profesionales, equipados con un mandato de eficacia y eficiencia, bajo un modelo organizativo, que separe responsabilidades de elaboración y ejecución de políticas, es un elemento central de cualquier diseño que apueste por la flexibilidad micro. El empleo público debe buscar, desde pautas de sostenibilidad fiscal, formulas más flexibles de empleo, selección, desarrollo y compensación, que permitan a los directivos explotar economías de escala y de flexibilidad en la gestión de los servicios públicos.