

gado se refería a la temática del empleo público en el contexto de la globalización económica, con el presente artículo intento igualmente apoyar la tesis que sostiene que el modo de aproximación a un objeto de conocimiento como el empleo público, cuyo contenido integral sólo es aprehensible desde un enfoque multidimensional, ha de estar basado en el análisis de las intensas variaciones que las transformaciones económicas y el cambio sociotecnológico vienen imponiendo en la actualidad a las estructuras estatales.

Desde este ángulo, por lo tanto, el planteamiento que sigue hunde sus raíces en la comprensión de la temática del empleo público dentro del marco más genérico de los cambios en el carácter y la naturaleza del Estado, ante una nueva era, y, en nuestro ámbito más próximo, desde su relación con el proceso de integración europea.

Así, el empleo público ha evolucionado siempre en conexión con el carácter y las transformaciones del Estado. El origen y desarrollo de la relación de empleo público es prueba de ello, aun teniendo presente la riqueza de gamas y la diversidad de marcos jurídicos que ofrece el Derecho Comparado. En este orden de cosas, por lo que respecta a los países del ámbito europeo (con la excepción de los países nórdicos y del mundo anglosajón), y muy específicamente a España, se ha transitado desde una inicial caracterización unilateral de la relación de empleo público, no contractual y basada, como es sabido, en el poder exorbitante del Estado, cuya matriz se encuentra en la filosofía de Hegel y en el Derecho Público clásico, hacia una masiva contratación de personal laboral en las Administraciones y Servicios Públicos, en una evolución que va desde una primera etapa liberal, pasando por la de predominio de la doctrina del «servicio público» y la Escuela de Burdeos, y que culmina en la fase del Estado Social y su crisis.

En mi opinión, el reto de nuestro tiempo es la superación de un modelo de empleo público con fundamento en el Estado Liberal abstencionista, que no llegó a renovarse en la fase del Estado social keynesiano, salvo en la citada apertura a la contratación laboral pero sin que ello implicara una revisión total en este orden de los principios del sistema (como se propuso en algún momento, a mi modo de ver no con acierto, por una parte de la doctrina española, y así haya ocurrido recientemente en el caso italiano), partiendo de una propuesta de modelo innovador adecuado a un paradigma de Estado Social participativo a confrontar con un contexto sociopolítico que presiona de nuevo en favor del inhibicionismo estatal, en el marco de la crisis de los referentes de Estado-nación tradicionales.

A esta finalidad se emplea modestamente el presente trabajo, que trata de ser al mismo tiempo descriptivo y propositivo, para lo cual se hará en primer lugar una exposición sucinta de las principales características en las que se manifiesta la crisis del Estado Social keynesiano-fordista, así como su proyección en el

campo del empleo público, concluyendo con una propuesta de posibles orientaciones alternativas, ya que no corresponde a este lugar, por la abundante bibliografía disponible, detenerse en las causas determinantes de la crisis, ni, por razones de espacio y oportunidad, profundizar en los factores contextuales y en los procesos a establecer para la realización del enfoque propuesto.

Motivos de claridad expositiva han llevado a separar en tres grandes ejes de análisis la dimensión de las transformaciones acontecidas: crisis del Estado como Estado-Nación, en la vertiente de Estado Social y, por último, en su dimensión operativa. Partiendo de ellos se proyectará de igual modo el nivel de propuesta.

2. Las transformaciones del Estado de Bienestar Keynesiano en el escenario postfordista

2.1. *En la dimensión de Estado-Nación*

Una hipótesis de principio, sobre la que se ha de estructurar todo el discurso posterior debe ser la afirmación de la crisis actual de la idea de Estado-Nación, que es aceptada mayoritariamente, aun cuando su alcance y significado sean muy distintos según los casos.

El hecho de la aceptación de la crisis del Estado-Nación no prejuzga sin embargo cuál va a ser su futuro en un escenario de complejidad, atendiendo a una serie de variables explicativas de contexto, si bien hay factores que apuntan hacia la definitiva consolidación institucional, en un futuro no muy lejano, de los grandes espacios de integración económica supranacional.

2.1.1. *El impacto de la mundialización*

El impacto de la mundialización en el Estado-Nación, entendida como la creación de redes financiero-monetarias de alcance mundial, afecta decisivamente a las posibilidades de instrumentación de una Política Económica autónoma por parte de los Estados: el Estado actúa ahora como mediador entre un mercado mundial de tendencia oligopolística y los grupos sociales locales, dependiendo de la posición de cada Estado en la jerarquía interestatal (TORTOSA, 1995).

2.1.2. *El cambio tecnológico*

Se suele utilizar en los últimos tiempos un ejemplo diáfano de la gran transformación acaecida en el campo de la informática y derivada del tránsito

to desde los sistemas propietarios a los sistemas abiertos y flexibles en red y el desarrollo de las tecnologías de la comunicación: «el Comandante Marcos utiliza INTERNET».

En este contexto los Estados también varían extraordinariamente sus funciones clásicas. Así, pierden buena parte del control de la información y de los medios de comunicación, disminuyendo su capacidad de control sobre los flujos financieros y la economía productiva, aunque van a poseer mucha más capacidad de procesamiento de información sobre los ciudadanos.

2.1.3. La fractura medioambiental

Los problemas surgidos a causa de los fortísimos impactos sobre el medio ambiente generados por el modelo de crecimiento ilimitado propio del productivismo a escala planetaria, añaden razones para la puesta en cuestión del elemento territorial como determinante de la soberanía plena. Surge con ello el interrogante sobre si el deterioro ambiental de una zona geográfica afecta únicamente al territorio del Estado, o a toda la naturaleza como patrimonio de la humanidad.

2.2. En la dimensión de Estado Social

La conceptualización del Estado como un escenario de desmercantilización de actividades y producción de políticas sociales, así como, por lo tanto, de materialización de los derechos económicos, sociales y culturales constitucionalizados, abre paso a una nueva etapa de mercantilización, sobre presupuestos ideológicos que estimulan la limitación de la intervención pública al mínimo posible en el campo de los servicios públicos y de las políticas sociales: el Estado sólo debería operar allí donde no sea posible la actuación de las empresas privadas o de las familias (RUIZ-HUERTA, 1991).

Caracteres esenciales de estos planteamientos son:

a) La desregulación, que se inscribe en un marco más general de liberalización económica, respecto de obligaciones de servicio público como la universalidad del servicio, el acceso en condiciones de igualdad sin discriminación de tarifas, la continuidad del servicio, etc, a las que estaban sujetas las denominadas actividades de interés general. Estas obligaciones se dulcifican o desaparecen, según los casos, para dar entrada a una supuesta competencia entre los operadores, públicos o privados, que eliminaría situaciones de monopolio.

b) Una política económica monetarista, cuyo eje central es el control de la inflación, mediante, entre otras medidas, la restricción del gasto público para la reducción del déficit del Estado y la recuperación de la vigencia estricta del principio de equilibrio presupuestario.

En este contexto se encuadran, a su vez, formulaciones como la utilización de sistemas de capitalización privada en la seguridad social, a través de los fondos y planes de pensiones privados o los seguros médicos privados, endureciendo asimismo las ayudas a los sectores desprotegidos en los gastos de farmacia; o la financiación privada de las obras e infraestructuras públicas, como en el caso de las carreteras, las presas o las infraestructuras ferroviarias (las obras públicas se ejecutan por las grandes empresas contratistas sin abono de su coste previamente por el estado, lo que determina el cobro posterior de peajes); o la subvención a determinadas empresas privadas para la atención de servicios sociales, no con carácter complementario de la acción pública directa, sino por la eliminación de ésta.

2.3. *En la dimensión operativa*

Tendencia general a la privatización, por la que se transfiere a empresas privadas la propiedad de empresas de capital anteriormente público y dedicadas a actividades de servicio público, como las de suministro de agua, gas, energía, transportes, telecomunicaciones, etc, o bien se instrumentan nuevos mecanismos de producción privada de servicios públicos, o se procede a la venta o arrendamiento de una parte del patrimonio inmobiliario público.

En este orden de cosas, sin desplazamiento de la titularidad pública al ámbito privado, se generaliza el uso de técnicas como la externalización, por la que se transfiere parcialmente una actividad de la Administración Pública, normalmente de carácter auxiliar de otra actividad principal (por ejemplo servicios informáticos) a una empresa privada para su gestión autónoma por parte de ésta; la concesión, por la cual empresas privadas se hacen cargo de la gestión de servicios públicos; el concierto, por el cual la Administración Pública conviene con empresas que ya vengán prestando los servicios de que se trate para que éstas se hagan cargo de parte de los que la Administración está obligada a prestar (si bien en algunos casos está vía está plenamente justificada, cuando hay falta de capacidad por la propia Administración, por ejemplo por falta de camas de Hospital en los casos de conciertos entre la Sanidad Pública y hospitales privados, se suele emplear como mecanismo indirecto para la orientación de recursos públicos hacia la enseñanza o la sanidad privada).

Otros aspectos pueden encontrarse en las nuevas fórmulas de gestión que incorporan técnicas de organización de tipo benéfico-privado, como en el caso de las fundaciones en el ámbito hospitalario de la Sanidad, así como en la concepción del *estado-supermercado*, cuyas características principales son (BRUGUÉ y GOMÁ, 1996):

- a) un esquema organizativo flexible, montado sobre principios de raíz empresarial, unidos al concepto de «excelencia»
- b) un sistema de prestación de servicios sustentado en relaciones competitivas de carácter mercantil
- c) una tendencia hacia la «clientelización» de las relaciones de la Administración con los ciudadanos: se concibe a éstos como «consumidores» de servicios.

3. Consecuencias de las transformaciones del Estado de Bienestar Keynesiano

3.1. En la dimensión Estado-Nación

Las implicaciones de la crisis del Estado-Nación tradicional son, de una parte, el reforzamiento del carácter de Estado-Nación en los países hegemónicos en la jerarquía interestatal y, en dirección contraria, el resurgimiento de los nacionalismos periféricos como forma de supervivencia cultural y de afirmación grupal frente a la caída generalizada de las rentas. De ello se deriva el retorno a las identidades tradicionales, como reacción frente a la serialización cultural del cosmopolitismo mercantil, que se impone a través de un modelo comunicacional al servicio de éste. Cobran fuerza de este modo los niveles de gobierno subestatales. Al tiempo, se busca una regulación de las finanzas internacionales en aras de los «intereses» nacionales perjudicados, presionando los Estados más vulnerables a la libre movilidad de capitales, hasta ahora sin éxito, en el FMI. Emergen, en cualquier caso, fórmulas de articulación supraestatales.

Paralelamente, el despliegue de la «sociedad informacional» lleva consigo el surgimiento de nuevos roles para el Estado y todo el conjunto de las instancias supra o subestatales, apareciendo un complejo nodo de redes intergubernamentales, que da lugar, con la introducción de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al llamado «funcionamiento en red de los gobiernos y administraciones» (CASTELLS, 1995).

Por último, se generalizan las regulaciones internacionales en el campo de la protección medioambiental, y surgen nuevas formas de cooperación

interestatal o intraestatal para el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos en esta materia.

3.2. *En la dimensión Estado Social*

La primera y más importante consecuencia de la crisis del Estado Social será el crecimiento de la desigualdad y la exclusión social. Esto ha llevado consigo, a su vez, el crecimiento del gasto público en cárceles y en seguridad ciudadana (llegando incluso a estos ámbitos la privatización), así como una gran vulnerabilidad de los colectivos desprotegidos derivada de los cambios en la estructura social que producen estas políticas. En este sentido, la involución de las políticas sociales apela a la utilización de los llamados sistemas de autoayuda (retorno a la familia y a la sociedad civil) que perjudican claramente a la mujer. En definitiva, ha generado un retroceso en el campo de la redistribución de rentas (NAVARRO, 1998).

En relación con las formulaciones desregulatorias, algunos de sus efectos se exponen específicamente a continuación.

En primer lugar, la desregulación genera un efecto redistributivo negativo porque afecta al núcleo esencial de los principios de igualdad de acceso a los servicios públicos, universalidad, no discriminación y continuidad del servicio o de la prestación. No es cierto, por otra parte, que se introduzcan siempre estímulos competitivos en sectores de servicio público que poseen un importante grado intrínseco de monopolio natural, como son los que tienen estructuras de red y grandes economías de escala.

También se da en algunos casos la «paradoja de la sustentabilidad», por ejemplo en el sector del suministro y distribución del agua la necesidad social de ahorro aconseja limitar la demanda de consumo pero esto se enfrenta con la obtención del máximo beneficio a través de una mayor producción.

Es seguro asimismo, como ha demostrado la teoría económica, que las concentraciones de poder monopolístico en grandes corporaciones privadas no son un rasgo transitorio del mercado, sino estructural, que se manifiesta más intensamente en la apropiación por parte de éstas de la gestión de los intereses públicos.

En último término, la desregulación desvincula de las políticas de interés general a los sectores sobre los que actúa, ya que el objetivo de conseguir este interés general se transmuta en el de obtener el máximo beneficio económico para la empresa. De esta forma el ánimo de cubrir objetivos a corto plazo se enfrenta con una lógica de atención de necesidades sociales y medioambientales integradora de otros valores como el fundamental de la preservación de la Naturaleza para las próximas generaciones.

Estos fenómenos han supuesto, en definitiva, en una gran parte de los casos, respecto de sectores como el abastecimiento de agua, gas, electricidad, comunicaciones, transportes urbanos, ferrocarriles y líneas aéreas, televisión y radiodifusión; pero también educación, sanidad, pensiones y subsidios, servicios sociales, etc., un desplazamiento de la capacidad de decisión hacia grandes grupos transnacionales que han ocupado estos segmentos, y de cuyos comportamientos monopolísticos han tenido prueba los sectores sociales afectados, en términos de subidas de precios de tarifas, deterioro de la calidad de los servicios, concentraciones de poder, elevación de las retribuciones del personal directivo, dedicación preferente a las áreas rentables en detrimento de sectores desprotegidos o pequeños consumidores, ineffectividad de los procedimientos reclamatorio-individuales y pérdida de garantías jurídicas, reducciones de plantillas, acceso privilegiado y no arriesgado a la financiación para las empresas privadas agraciadas, exclusión de la responsabilidad pública directa, etc.

3.3. En la dimensión operativa

En primer término es de señalar que, en general, los Estados han vendido propiedad pública a precios inferiores a los de mercado y después de saneamientos previos con capital público. El principal efecto que esta política ha supuesto es el de las disminuciones de ingresos futuros, incapacitándola como medio de corrección del déficit e implicando al tiempo una redistribución negativa hacia las multinacionales.

No se ha demostrado empíricamente una mayor eficiencia y calidad de la gestión privada de servicios públicos, antes al contrario la tendencia a la consecución del lucro y la ganancia económica hace que la mayoría de las empresas, en los casos de concesiones o conciertos, baje notablemente la calidad de las prestaciones por la reducción desproporcionada de los costes en capital físico y humano, y porque las empresas concesionarias se suelen hacer con mercados «cautivos», poniendo en práctica actuaciones restrictivas de la competencia y dificultando su sustitución por otras empresas competidoras, a lo que se añade la pérdida de control efectivo de la Administración sobre sus propios recursos.

La existencia de una pluralidad de centros de gestión privatizados le ha generado a los gobiernos problemas de descoordinación y dificultades de planificación y de control del cumplimiento de las políticas de interés general, así como los derivados de la inexistencia de una objetivación real en las formas de adjudicación de las concesiones, a causa de las numerosas interferencias de tipo clientelar (SARASA, 1996).

Hay que subrayar, finalmente, el déficit democrático implícito en las políticas de privatización, a las que subyace una consideración del ciudadano como un cliente reducido a votar cada cuatro años y luego someterse a los dictados de la publicidad, ajeno por tanto a la construcción del futuro colectivo en su condición de titular de los derechos que se proyectan en la gestión pública.

4. Empleo Público y transformaciones del Estado

4.1. Crisis del Estado-Nación

La crisis del Estado-nación presenta como significación básica en esta dimensión que la pluralidad de niveles de gobierno (poder supraestatal, estatal, regional, local) genere una gran diversidad normativa y heterogeneidad regulatoria del empleo público en su conjunto, dada la proliferación de centros de producción normativa y de las regulaciones.

Desde la perspectiva de la existencia de políticas de recursos humanos con algún grado de homogeneidad, la multiplicidad de empleadores públicos, no guiados por ningún elemento común, la hace difícil en la realidad.

En lo que se refiere concretamente a la relación de empleo público, la crisis contempla una cierta tendencia involutiva en la configuración de la relación de empleo (así en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, cuando ha examinado los límites en el empleo público de la Libre Circulación de Trabajadores), sobre la base de un tipo de relación de matriz unilateral respecto de lo que ahora se denominan funciones «regalianas» o consustanciales al ejercicio de las funciones de «autoridad», propias del poder público, frente al resto, las cuales estarían cada vez más próximas al empleo privado.

El cambio tecnológico y el funcionamiento en red de gobiernos y administraciones también ha incidido en una medida aún no rigurosamente cuantificada en el empleo público, propiciando el nacimiento de nuevas necesidades de cualificación y la desaparición de otras, generando desajustes en el dimensionamiento de los efectivos de las administraciones y servicios públicos.

4.2. Estado Social y Empleo Público

Las consecuencias de la crisis del Estado Social sobre el empleo público se verifican básicamente en términos de la estabilización o reducción de su volumen relativo respecto del total de la población ocupada.

Se opera una reducción de empleo en los servicios sociales, bloqueando las potencialidades de exploración de «los nuevos yacimientos de empleo» desde el sector público, en función de una idea de la organización social que desplazaría al ámbito privado todos aquellos empleos relacionados con la prestación de servicios personales, como trabajos serviles para los segmentos de renta alta.

4.3. Efectos en el Empleo Público de los cambios en la Dimensión Operativa del Estado

La privatización y la gestión indirecta de servicios públicos estarían «despublicando» al personal empleado en esta actividad, insertándolo en la nueva lógica de flexibilización de las relaciones laborales, ya sea a través de su trasvase a las empresas privadas que se hacen cargo de la gestión, ya en la redefinición del propio modelo de relaciones laborales en las Administraciones y los Servicios públicos, aproximándolo al del sector privado.

Con ello, esta despublicación vendría a proyectar en el empleo público las características del trabajo en el sector privado, en un medio de suyo no equivalente, desencadenando en los empleados de los niveles operativos de las Administraciones y servicios públicos una tendencia a la inestabilidad y, consecuentemente, un proceso de vulnerabilidad, desincentivación y desmotivación, asunción de valores competitivos, escaso rendimiento, extrañamiento de los valores de servicio público, etc, apareciendo, por otro lado, en las zonas decisionales, un nuevo segmento burocrático altamente cualificado y fuertemente identificado con la nueva cultura organizacional, que ve incrementado su poder, sus retribuciones y ocupa los estratos superiores en la jerarquía de las organizaciones públicas.

En última instancia, el desarrollo de políticas de recursos humanos de carácter global se vé constreñido por las restricciones a la aplicación de principios de coordinación relacionadas con la existencia de múltiples centros de dirección y gestión con total autonomía organizativa, circunstancia que de hecho se deriva de las externalizaciones o de la gestión indirecta de servicios por medio de empresas concesionarias, conciertos, etc. Esta situación lleva consigo lógicamente efectos negativos sobre la calidad de los servicios prestados.

5. Perspectivas para un escenario postkeynesiano

Acotando la reflexión sobre un posible enfoque alternativo a una realidad limitada al ámbito de la Unión Europea, la estructura expositiva que la

desarrolla concuerda con la de los apartados anteriores, por razones de claridad.

5.1. *En la dimensión de Estado-Nación*

La situación actual debe abrir paso a un nuevo escenario cimentado en un conjunto de fundamentos esenciales de integración positiva de carácter supranacional (DÍEZ-PICAZO, 1996).

En este sentido, el indicador más relevante viene dado por la potencialidad de los nuevos marcos jurídico-políticos de integración para la asignación de nuevos roles a los distintos niveles de gobierno, las posibilidades de constitucionalización de los derechos vinculados a las políticas sociales y la configuración de nuevos espacios de ciudadanía integral. Integración que debe inspirarse en los valores básicos de la equidad social y territorial, el principio de subsidiariedad, la democracia participativa y el federalismo fiscal.

En definitiva, en el futuro la articulación de los distintos niveles de gobierno estará orientada por un federalismo bidireccional, de carácter ascendente y descendente, delimitador de nuevos roles para cada uno de ellos, de coordinación y armonización el nivel supraestatal, planificador y negociador el nivel central, ejecutivos y de gestión los niveles regionales y locales. La necesidad de establecer un principio general de coordinación resulta, en este contexto, ineludible.

5.2. *En la dimensión de Estado Social*

5.2.1. *El fundamento sociopolítico de la idea de Servicio Público y las nuevas necesidades sociales*

Como primera aportación es de señalar la funcionalidad del fundamento sociopolítico de la idea de servicio público para una reinterpretación de la noción del interés general, ajustada a las nuevas necesidades sociales y como sustrato de una nueva lógica de «integración positiva». Estas necesidades girarían sobre el trabajo y el empleo, la sustentabilidad ambiental, la equidad social y territorial y la democracia participativa

5.2.2. *Coordinación a escala europea de Políticas Comunes de interés general*

Sobre la base de un marco fiscal y financiero estable y progresivo para los servicios públicos, llevaría implícita la incorporación al «acervo comunitario»

europeo de la idea de servicio público, reajustando el derecho de la competencia respecto del conjunto de las actividades de interés general, con garantía de la reserva al sector público del control de los servicios esenciales para la ciudadanía.

5.2.3. *Superación del Déficit de Gestión y nuevo rol de la Comisión Europea*

Estructuración institucional de la Comisión Europea como guardián del interés general, velando por el cumplimiento por parte de los Gobiernos y los operadores (públicos o privados) de las regulaciones derivadas de las políticas comunes: control de la concentración en grandes oligopolios si circulan por toda la UE de firmas transnacionales que gestionen servicios públicos.

5.2.4. *Carta europea de los Servicios Públicos*

Como parte integrante del Derecho Originario, modificando la actual redacción de los artículos del Tratado que sean incompatibles con éste, cuyo contenido mínimo debería contemplar la noción de interés general como concepto estructurante de la idea de servicio público y fundamento del modelo europeo de sociedad. A estos efectos implicaría el reconocimiento de los elementos caracterizadores de la idea de servicio público, desarrollados en una serie de principios esenciales: universalidad, continuidad, transparencia, calidad, eficacia económica y social, simplificación de procedimientos, participación y control público.

De ello se derivaría la aplicación del carácter de servicio público a los sectores del agua, gas, energía, transportes, telecomunicaciones, correos, cultura, Televisión y radiodifusión públicas, salud, educación, formación, servicios sociales, etc, sin perjuicio de la diversidad de los Estados para la instrumentación de las formas de prestación de los servicios, e independientemente de la gradación a establecer en cada uno de estos sectores respecto de la incidencia de los principios citados.

5.3. *En la dimensión operativa*

Ante las opciones privatizadoras surge como alternativa un modelo basado en el pluralismo cooperativo y en las relaciones de participación, con un

objetivo irrenunciable de profundización en el papel redistributivo del Estado, así como un concepto de la ciudadanía sustentado en la idea «miembro de la comunidad», opuesta a la de «súbdito del Estado» o ciudadano poseedor de derechos individuales como «cliente» que mira, escoge, paga y se somete a los dictados de la publicidad.

El paradigma de ESTADO SOCIAL PARTICIPATIVO ha de ser el marco de referencia para los servicios públicos frente a la perspectiva de un Estado de Servicios o de un Estado supermercado, donde se da la primacía de la autoridad política o el mercado. En definitiva, un Estado autogobernado, cuyo centro de interés radique en la sociedad civil (BRUGUÉ y GOMÁ, 1996).

Ello exige impulsar políticas al nivel de la Unión Europea que estimulen la aproximación a los niveles más cercanos al ciudadano la gestión de las políticas públicas, en especial al nivel local, la introducción del concepto de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno y en todas las fases del ciclo de las políticas públicas: en el diseño de los programas públicos y en la gestión de servicios públicos, fomentando la participación de la economía social y el cooperativismo en la gestión de determinados servicios públicos, en el control de la gestión, extendiendo los sistemas de evaluación de programas.

6. El Empleo Público en un enfoque alternativo

La necesidad de plantear una estrategia a nivel europeo para una nueva concepción de las políticas de empleo público es una premisa esencial en este orden que a su vez está profundamente vinculada con el enfoque alternativo propuesto.

El empleo público constituye aproximadamente en la UE un 20% del mercado de trabajo por cuenta ajena, de ahí que una regulación represente una cuota muy significativa del mismo, con la relevancia que ello tiene para las relaciones laborales europeas. El empleo público por su volumen, sus características especiales, su dependencia pública, y, sobre todo, porque puede ser objeto de políticas más o menos unitarias y homogéneas es el más estratégico dentro del Mercado de Trabajo. Las decisiones que se toman o puedan tomarse en este sector presentan amplios efectos de todo orden, sociales, políticos y económicos.

A su vez, la importancia del empleo público trasciende los intereses de los propios trabajadores públicos y afecta al conjunto de la ciudadanía, porque sus peculiaridades y funcionamiento afectan al ejercicio y satisfacción de derechos e intereses de estos últimos.

En cualquier caso, un factor adicional de gran relevancia en este campo vendrá representado por las consecuencias de la unión monetaria europea sobre el empleo y en general sobre el mercado de trabajo.

Es evidente que las políticas contractivas derivadas de un enfoque monetarista y deflacionario consustanciales a los criterios de convergencia, cuya vigilancia se observará celosamente por el Banco Central Europeo, influirán en el margen de aplicación de los instrumentos de política fiscal por parte de los países miembros y con ello se reducirán las posibilidades de intervención estatal, vía gasto redistributivo o en políticas activas, para la contención de los «shocks» económicos asimétricos generadores de desempleo en los territorios más vulnerables (SEGURA, 1997).

Desde esta óptica, la exploración de las posibilidades del empleo público para la cobertura de nuevos campos de trabajo socialmente útiles, que ayude a abordar esta problemática, sea coyuntural o estructuralmente, se ve condicionada por el menor margen de maniobra que se deriva de unas políticas de gasto público necesariamente restrictivas en función de los objetivos enunciados.

No obstante, dentro de los límites de posibilidad, y sin perjuicio de que el cambio de las condiciones políticas pueda determinar una evolución de la integración europea en un sentido más flexible a estos efectos, cabe oponer un conjunto de orientaciones alternativas en materia de empleo público, cuya inserción en un planteamiento general sobre el trabajo y el tiempo de trabajo permitiría un rediseño de las administraciones y servicios públicos concordante con una nueva visión de la organización social.

Es altamente deseable, por lo tanto, procurar un marco regulatorio de carácter básico para el conjunto de la Unión, cuyo fundamento sea un esquema global de Planificación de Recursos Humanos en el área pública y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno a este respecto.

El concepto de empleo público ha de estar así estrecha e indisolublemente vinculado a aquellos sectores incluidos en la idea de servicio público que se inspira en los principios enunciados en los apartados precedentes.

Este modelo debería quedar vertebrado conforme a los siguientes criterios:

a) Coordinación a escala europea de políticas globales de empleo público como políticas de interés general.

Mediante la definición de un modelo estructurado sobre un tipo de noción unitaria de la relación de empleo público análoga para la totalidad del personal dependiente de las Administraciones y servicios públicos, como marco de regulación básica, sin perjuicio de las especificidades estatales, sectoriales y territoriales, que justifican una amplia disponibilidad regulatoria a retener en los ámbitos nacionales.

La configuración de la relación de empleo público, homogénea a nivel europeo en sus contenidos básicos, debería sustentarse, en cuanto a la dimensión individual, en la preservación de los aspectos positivos de la relación estatutaria: igualdad, mérito y capacidad, neutralidad política, criterios sobre flexibilidad geográfica y funcional. Alcanzaría asimismo a materias como el acceso, edad máxima o exclusividad del empleo público.

En cuanto a la dimensión colectiva, en la regulación básica del derecho a la negociación colectiva, propiciando estructuras estables de negociación, así como la coordinación de los aspectos básicos de las políticas de retribuciones, y las reformas del proceso decisional en este orden para hacer factible una mayor participación de los entes locales y regionales, todo ello en el marco de la coordinación general de la política económica.

b) Operativización a nivel europeo y estatal de principios de coordinación y cooperación intergubernamental en materia de empleo público.

A través de la creación de órganos comunes especializados con la misión de establecer líneas de actuación homogéneas en las políticas de empleo público.

c) Activación de programas alternativos de recursos humanos para el sector público basados en la mutua cooperación, estimulando actitudes de servicio público y valores éticos de solidaridad social, y la consideración de la formación y el reciclaje profesional como elementos claves del proceso reformador, sobre todo respecto de la adaptación al uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

d) Elaboración de un Código ético para la actividad de los servidores públicos: penalizando las conductas que impliquen la selección de personal vulnerando los principios de mérito y capacidad, e incentivando un ethos profesional no burocrático.

e) Incorporación de grupos sociales y asociaciones de consumidores y usuarios a la toma de decisiones en materia de empleo Público.

f) Realización de programas específicos de creación de empleo en los servicios personales, comunitarios, de salud pública y otros servicios sociales, concretando las posibilidades de ocupación en trabajos socialmente útiles, en la línea del actual Plan de empleo del gobierno francés.

g) Implementación de nuevas políticas del tiempo de trabajo en el sector público: suprimiendo las horas extraordinarias y reordenando las jornadas para mejorar los horarios de prestación de los servicios a los ciudadanos.

7. Anexo. Empleo Público según fuentes OCDE

TABLA 1. Contabilidad nacional

(en miles)	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemania	4.247	4.273	4.305	5.811	5.753	5.620	5.521	5.424
Australia ¹	325	344	360	350	364	368	357	378
Austria ²	554	570	581	588	592	602	612	630
Belgica	741	738	745	731	725	720	706	..
Canada ³	856	886	880	883	886	908	884	818
Dinamarca	766	780	780	776	774	780	776	774
España	1.728	1.849	1.964	2.036	2.071	2.065	2.051	2.080
Estados Unidos	15.985	16.359	16.637	16.683	16.647	16.693	16.772	..
Finlandia	503	510	515	520	507	481	481	489
Francia ⁴	5.566	5.592	5.620	5.729	5.858	6.038	6.135	6.248
Grecia	..	..	..	..	..	..	..	..
Irlanda	..	..	..	..	..	..	..	..
Islandia ⁵	22,1	22,1	22,7	23,1	23,7	23,7	24,2	..
Italia	3.602	3.622	3.628	3.643	3.659	3.632	3.593	3.569
Japón	3.965	3.931	3.942	3.959	3.975	3.997	4.008	4.005
Luxemburgo	20	20	20,6	21,2	21,6	22,2	23,5	24,4
Mexico	2.516	2.540	2.575	2.661	2.659	2.758	2.810	2.796
Noruega	544	554	567	584	..	..	..	..
Nueva Zelanda	331	328	309	293	..	..	..	..
Países Bajos	706	703	700	692	686	684	673	659
Portugal	627	654	681	699	704	687	..	..
República Checa	..	..	..	..	..	..	..	..
Reino Unido ⁶	5.403	5.255	5.272	5.130	4.903	4.270	..	..
Suecia	1.398	1.426	1.437	1.427	1.372	1.324	1.284	..
Suiza	..	..	..	..	..	..	..	..
Turquia	..	..	..	..	..	..	..	..

Notas:

1. Sólo Administraciones públicas y defensa.
2. Servicios prestados por instituciones públicas sin ánimo de lucro y servicios personales. Personal sujeto al sistema de seguridad social obligatoria.
3. Sólo Administraciones públicas.
4. Incluyendo el resto de departamentos no mercantiles.
5. Incluyendo trabajadores de la enseñanza.
6. Incluyendo departamentos mercantiles de la Administración Pública.

TABLA 2. Base de datos analítica

(en miles)	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alemania ¹	4.247	4.273	4.305	5.810	5.753	5.620	5.521	5.424	5.362
Australia	1.282	1.256	1.278	1.292	1.274	1.268	1.237	1.256	..
Austria ²	668	679	691	711	728	753	775	..	..
Belgica	741	738	745	731	725	720	702	694	..
Canada ³	2.590	2.635	2.693	2.762	2.812	2.839	2.858	2.799	2.800
Dinamarca ⁴	766	780	780	776	774	780	776	774	786
España	1.482	1.598	1.683	1.752	1.771	1.758	1.737	1.786	1.902
Estados Unidos	17.382	17.778	18.306	18.408	18.640	18.838	19.120	19.304	19.446
Finlandia	503	510	515	520	507	481	481	489	494
Francia	5.110	5.118	5.128	5.179	5.278	5.409	5.468	5.543	..
Grecia ⁴	352	379	363	372	368	373	373	..	..
Irlanda ⁵	200	192	191	195	200	210	214	215	219
Islandia	22	22	23	23	24	24	24	24	24
Italia	3.602	3.622	3.628	3.643	3.659	3.632	3.593	3.569	3.547
Japón	4.990	4.970	5.080	5.140	5.200	5.310	5.410	5.380	..
Luxemburgo	20	20	20	21	21	22	23	24	..
México	2.516	2.540	2.575	2.661	2.659	2.758	2.810	2.796	..
Noruega	558	563	580	597	615	632	640	647	..
Nueva Zelanda ⁶	245	240	245	239	233	236	236	234	..
Países Bajos ⁷	750	746	743	737	733	733	735	727	..
Portugal ⁶	597	641	655	681	791	765	768	772	..
República Checa	..	..	..	259	259	259	282	263	..
Reino Unido ¹	5.404	5.255	5.267	5.125	4.908	4.321	3.827	3.701	..
Suecia	1.398	1.426	1.437	1.427	1.372	1.324	1.286	1.278	..
Suiza ⁹	476	485	493	505	521	531	532	..	..
Turquia	1.535	1.500	1.450	1.560	1.580	1.588	..	..	..

Notas:

1. Incluidas las fuerzas armadas.
2. Incluidas las empresas públicas directamente dirigidas por las autoridades públicas, pero excluidas las industrias nacionalizadas y de electricidad.
3. Excluidos los militares.
4. Estimación del Departamento económico de la OCDE.
5. Empleo de los servicios no mercantiles.
6. Empleo de los servicios mercantiles y no mercantiles de las Administraciones Públicas.
7. Equivalente a tiempo completo.
8. Incluidos la educación y los servicios de sanidad
9. Administraciones públicas incluyen los cantones y las comunidades.

TABLA 3. PSPE (Salarios y empleo en el sector público)

(en miles)	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemania	4.247	4.273	4.305	5.219	5.171	4.997	4.866	4.737
Australia	..	..	1.279	1.293	1.275	1.269	1.191	1.208
Austria ¹	..	..	..	..	..	..	466	467
Canada	2.182	2.238	2.288	2.329	2.361	2.350	2.311	2.275
Dinamarca ¹	696	690	692	683	682	691	701	699
España ²	1.670	1.744	1.810	1.844	1.882	1.891 [*]	1.926	1.982
Estados Unidos	16.886	17.273	17.752	17.877	18.063	18.219	18.464	18.593
Finlandia ³	674	676	611	603	591	529	528	519
Francia ¹	4.550	4.561	4.569	4.196	4.222	4.279	..	..
Irlanda	208	196	196	199	202	206	209	214
Islandia ¹	..	18	18	19	19	19	..	..
Italia ¹	3.602	3.622	3.628	3.643	3.659	3.495	3.296	3.221
Luxemburgo ^{1,4}	15	15	15	16	16	14	..	..
Mexico	..	..	..	..	1.488	823	822	829
Nueva Zelanda ¹	..	..	..	..	213	206	208	207
Países Bajos ¹	751	740	731	708	759	751	736	713
Portugal ⁵	485	497	..	507	649	632	624	..
Reino Unido ^{1,6}	4.463	4.349	4.354	4.360	4.336	4.112	3.930	3.936
Suecia ¹	1.245	1.251	1.275	1.271	1.210	1.133	1.252	1.265
Turquia ⁷	1.447	1.450	1.535	1.594	1.649	1.691	1.728	1.727

Notas:

1. Equivalente a tiempo completo.
2. Incluye los salarios de la seguridad social generados a nivel central.
3. Las empresas públicas son excluidas a partir de 1990.
4. Administración central solamente.
5. Excluidos Aceros y Maderas.
- 6.
7. Gobierno central que representa alrededor del 90% del sector público total.

TABLA 4. Empleo público en % del empleo total conforme a las estimaciones de PUMA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Empleo en el sector público estricto¹ en % del empleo total</i>	<i>Empleo en el sector público amplio² en % del empleo total</i>
Alemania	1995	14.1	15.4
Austria	1994	15.8	22.5
Australia	1995	14.6	18.7
Belgica	1996	20.0	23.9
Canada	1994	17.4	19.9
Dinamarca	1994	35.4	39.3
España	1995	15.1	18.0
Estados Unidos	1994	14.2	14.9
Finlandia	1994	25.1	27.2
Francia	1993	20.2	27.0
Grecia	1994	9.6	12.9
Irlanda	1995	16.8	21.1
Islandia	1993	21.1	..
Italia	1994	18.2	23.2
Japón	1995	6.5	7.0
México	1993	15.9	26.1
Noruega	1993	30.6	..
Nueva Zelanda	1996	12.1	14.2
Países Bajos	1995	11.8	13.9
Portugal	1993	14.8	17.5
Reino Unido	1995	11.9	16.9
Suecia	1995	31.7	38.1
Turquia	1994	9.4	12.1

¹ Sector público estricto = gobierno central o federal + gobierno regional o estatal + gobierno local.

² Sector público amplio = sector público estricto + empresas públicas.

7. Fuentes bibliográficas

- ALONSO, I.E. (1996): «El discurso de la privatización y el ataque a la ciudadanía social», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 8.
- CANTERO, J. (1996): Selección bibliográfica sobre función pública y empleo público, véase, por todas, en *Documentación Administrativa*, núm. 243.
- CASTELLS, M. (1995): «La democracia electrónica», en *La Democracia Post-liberal*, Obra colectiva, Ed. Sistema. Madrid.

- CORTINA, A. (1998): «Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad». Taurus. Madrid.
- DÍEZ-PICAZO, L. (1996): «La Constitucionalización de Europa», en *Claves de Razón Práctica*, julio-agosto.
- DUBOIS, A. (1998): «Una globalización sesgada» en *Revista Mientras Tanto*, núm. 70.
- ETXEZARRETA, M. (1998): «Globalización e intervención pública» en *Revista Mientras Tanto*, núm. 70.
- FERRER, A. (1996): *Historia de la globalización* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FSAP-CCOO, *Documentos congresuales VII CONGRESO*.
- FSAP-CCOO, (1996): *La apuesta de las multinacionales por los servicios públicos*. Secretaría de Estudios.
- GOMÁ, R. (1995): «Integración supranacional y políticas públicas: la europeización desigual de las políticas sociales» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4.
- GOMÁ, R. y BRUGUÉ, Q. (1994): «Ciudadanos o clientes: moda organizativa u opción ideológica» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1.
- GRUPO PARLAMENTARIO DE LA IZQUIERDA UNITARIA EUROPEA, (1997): *Documentos de las Jornadas sobre los servicios públicos y la Unión Europea*, Madrid.
- HERCBERG, S. (1996), «Servicios Públicos, garantes del interés general» en *Le Monde Diplomatique* en español, junio.
- (1991): «Les services publiques, ces parias de l'Europe» en *Le Monde Diplomatique*, octubre.
- MARTIN, B. (1996): «European integration and modernisation of local public services», Informe para la Federación Europea de Servicios Públicos con el apoyo de la Unión Europea.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1983): «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica» en *Revista de Administración Pública*, núm. 100-103.
- MARTÍN RETORTILLO, S. (1996): «Reflexiones sobre las privatizaciones» en *Revista de Administración Pública*, núm. 144.
- MARTÍNEZ GONZALEZ-TABLAS, A. (1998): «Globalización: realidad multidimensional y mito» en *Revista Mientras Tanto*, núm. 70.
- METCALFE, L. (1995): «La Comisión Europea como una organización-Red» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4.
- MONNIER, L. (1996): «Public Service in the Single European Market» en *New Economy*, vol. 3, Issue 2, Summer.
- NAVARRO, V. (1997): *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel.
- OCDE (1997): *La medición del empleo público en los países de la OCDE*, Paris OCDE.
- PEREJO, L. (1983): *Estado Social y Administración Pública*, Madrid, Civitas.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1996): «Empresa Pública y Servicio Público: el final de una época» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, julio-agosto.

- RECIO, A. y RIECHMANN, J. (1997): «*Quien parte, reparte*», Ed. ICARIA, Barcelona.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (1991): «La crisis del Estado del Bienestar: algunas consideraciones sobre el caso español» en *Estado, Privatización y Bienestar*, obra colectiva (comp. Gregorio Rodríguez Cabrero), Colección Economía Crítica, Icaria.
- SEGURA, J. (1997): «Algunos problemas desde dentro de la Unión Europea», *Revista Economistas*, Número extraordinario.
- SARASA URDIOLA, S. (1996): «Pluralismo agonístico y gestión del bienestar» en *Dilemas del Estado del Bienestar*, obra colectiva. Ed. Fundación Argentaria.
- TORRES LÓPEZ, J. (1995): *Desigualdad y crisis económica*, Madrid, Sistema.
- TORTOSA, J.M. (1995): «La Unión Europea y el sistema-mundo contemporáneo», *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 5.
- VV.AA. (1994): *Los modos tradicionales de actuación de las administraciones públicas. Parte especial*, Cívitas.