

**¿HAY MUCHOS EMPLEADOS PÚBLICOS
EN ESPAÑA?
EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD EN EL CONTEXTO
DE LA OCDE**

MANUEL ARENILLA SÁEZ
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Rey Juan Carlos

DAVID DELGADO RAMOS
Doctorando en Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PROBLEMÁTICA DE LAS FUENTES Y SUS METODOLOGÍAS: 1. *El Boletín Estadístico del Registro Central de Personal*. 2. *La Encuesta de Población Activa*. 3. *El Informe de Personal al Servicio del Sector Público Estatal, de la Intervención General del Estado*. 4. *Los Presupuestos Generales del Estado*. 5. *Determinación de la fuente más fiable*.—III. LA EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE EFECTIVOS (2003-2013): 1. *Administración pública estatal*. 2. *Comunidades autónomas*. 3. *Administración local*. 4. *Universidades*. 5. *Total*.—IV. EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD. EL CONTEXTO DE LA OCDE: 1. *La comparación con la OCDE*. 2. *Algunos retos de la función pública española*.—V. LA NECESIDAD DE REFORZAR LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES: 1. *Las medidas adoptadas desde 2009 en la AGE*. 2. *Las características de las medidas estructurales*. 3. *Las medidas estructurales*. 4. *El camino a seguir*.—VI. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo consiste en exponer la situación actual de la función pública española, analizando la evolución del número de empleados públicos de las Administraciones públicas, desglosado por subsectores, entre enero de 2003 y enero de 2013. Posteriormente, utilizando los datos de la OCDE, compararemos la estructura de las Administraciones públicas españolas con la de diversos países de Europa, al objeto de discernir si su tamaño es superior o inferior a la media. Por último, realizaremos un diagnóstico de la función pública española y unas propuestas de mejora.

Palabras clave: empleados públicos; gasto público; gestión estratégica; reestructuración; eficiencia.

ABSTRACT

The objective of this work is to present the current situation of Spanish public service, analyzing the evolution of the employees of public administrations, by

subsectors, between January 2003 and January 2013. Then, using data from the OECD, we will compare the structure of Spanish public administrations with some countries of Europe, in order to discern if its size is greater than or less than the average. Finally, we will make a diagnosis of the Spanish civil service and some suggestions for improvement.

Key words: public employees; expenditure public; strategic management of people; restructuring; efficiency.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los debates recurrentes en los últimos años ha sido el de la dimensión de las Administraciones públicas y su sostenimiento, que, en un grave contexto de crisis económica, arrecia con más fuerza debido al juicio que sostiene que su tamaño desmedido supone un gasto innecesario y, por lo tanto, una rémora para el crecimiento y el empleo.

En el centro de este debate se sitúa recurrentemente el número de los empleados públicos, fruto de la creencia de que no se corresponde con las necesidades reales de nuestro país.

El cuestionamiento de la Administración española que subyace a estos planteamientos requiere de un detallado análisis de la realidad que permita dejar de situar a los empleados públicos como una de las causas de la crisis económica o el epicentro de las ineficiencias de nuestro sistema económico y productivo.

Mediante el presente trabajo pretendemos clarificar la cuestión, tan sumamente controvertida como poco explicada, y estudiar con detenimiento la estructura de nuestras Administraciones públicas a través de los datos suministrados por las fuentes disponibles —fundamentalmente, el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas—, incidiendo particularmente en la evolución que han experimentado desde 2003, año en el que se completaron las transferencias en educación y sanidad a todas las comunidades autónomas, hasta nuestros días.

Estos datos se contrastarán con las grandes magnitudes de empleo público de los países de nuestro entorno, utilizando para ello los parámetros e informes publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Finalmente, se hará una reflexión sobre la necesidad de introducir la planificación estratégica y medidas de gestión avanzada de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas, en la línea seguida por los principales países de la OCDE.

II. LA PROBLEMÁTICA DE LAS FUENTES Y SUS METODOLOGÍAS

Uno de los más graves problemas a los que nos enfrentamos a la hora de analizar el número y la evolución en el número de empleados públicos es el acceso a las fuentes de información.

Este problema, ya de por sí grave, empeora al constatar la existencia de cuatro fuentes oficiales que ofrecen información sobre el número de empleados de nuestras Administraciones públicas, siendo éstas el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal; la Encuesta de Población Activa, del Instituto Nacional de Estadística; el Informe de Personal al Servicio del Sector Público Estatal, de la Intervención General del Estado, y, por último, la recogida en los Presupuestos Generales del Estado. A estas cuatro habría que añadir, aunque circunscrita en exclusiva al personal dependiente de las universidades, la Estadística del Personal al Servicio de las Universidades, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que se ofrece con carácter anual.

Las fuentes señaladas recogen colectivos diversos, analizados con parámetros no homogéneos y con normativas aplicables y periodicidad de publicación también distintas. Los datos no concuerdan, lo que hace surgir la pregunta: ¿cuál es la fuente más rigurosa y completa y, por lo tanto, la más fiable?

Con carácter previo al análisis del número de empleados públicos procede hacer un somero repaso a dichas fuentes con objeto de dilucidar la que resulta más amplia en cuanto a su ámbito subjetivo y fidedigna en cuanto a la metodología utilizada para recabar los datos, ya que será ésta la que utilicemos en nuestro estudio.

1. *El Boletín Estadístico del Registro Central de Personal*

El Boletín Estadístico del Registro Central de Personal se publica por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y su marco jurídico de referencia es la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.

La información que recoge se publica con carácter semestral desde 1990, en enero y julio de cada año. Se basa en la metodología del recuento, según los criterios establecidos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y análogas para otras Administraciones públicas, como las de las comunidades autónomas.

En cuanto a su ámbito subjetivo, recoge todo tipo de empleados públicos en activo con una vinculación superior a los seis meses en la Administración pública estatal (Administración General del Estado, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico), de las Administraciones de las comunidades autónomas (consejerías y sus organismos autónomos, docencia no universitaria, instituciones sanitarias, Administración de Justicia y Fuerzas de Seguridad), de la Administración local (ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares) y de las universidades¹.

Se excluyen de su ámbito, por lo tanto, los altos cargos de todas las Administraciones públicas; personal de los órganos constitucionales (Cortes Generales, Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial, y similares de las comunidades autónomas); personal laboral con contrato de menos de seis meses (excepto de la Administración local); personal de empresas públicas, fundaciones, consorcios, mutuas y sector público no administrativo (de todas las Administraciones públicas); personal de las entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico de las comunidades autónomas y la Administración local; y, por último, el personal en reserva, prácticas, formación, segunda actividad o cualquier situación que no sea la de servicio activo. Tampoco incluye al personal del Consejo de Estado.

2. *La Encuesta de Población Activa*

Esta Encuesta es publicada por el Instituto Nacional de Estadística, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad; es la única fuente que no procede del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Su normativa básica se encuentra definida por el Reglamento CE 1897/2000 de la Comisión, de 7 de septiembre de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 577/98 del Consejo, relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la

¹ Como se señala en el Boletín Estadístico correspondiente a enero de 2012, hasta esa edición, el Boletín «únicamente publicaba datos del personal de Universidades inscrito en el RCP ya fuera esto por obligación normativa (funcionarios de Cuerpos Docentes y funcionarios de Cuerpos de la Administración del Estado), o bien de aquellos otros que estuvieran inscritos por decisión de las distintas Universidades. (...) A partir de enero de 2012 se incorporan datos de todos los efectivos inscritos y no inscritos en el RCP».

población activa en la Comunidad por lo que respecta a la definición operativa de desempleo, y por Eurostat.

La información recogida es publicada con carácter trimestral, con ocasión de la difusión de los datos de desempleo, y se basa en la metodología de la encuesta, según el criterio de asalariado público. Es la fuente más conocida y la más utilizada en los medios de comunicación, fundamentalmente debido a la regularidad con la que se publican sus datos.

En lo referente a su ámbito subjetivo, recoge todo tipo de empleados públicos, sin exclusión alguna, por lo que reúne el ámbito subjetivo del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal, incluyendo las mutuas de accidentes de trabajo y las empresas públicas y fundaciones.

3. *El Informe de Personal al Servicio del Sector Público Estatal, de la Intervención General del Estado*

El Informe se publica por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Su normativa de referencia es la Orden Ministerial de 18 de abril de 1985 del Ministerio de Economía y Hacienda, para el desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros para el control y seguimiento del nivel de empleo público.

La información que recoge se publica con carácter anual y se cierra a 31 de diciembre. Utiliza, al igual que el Boletín Estadístico, la metodología del recuento para recabar sus datos, empleando para ello la clasificación del sector público estatal establecida por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria², y la de los organismos públicos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, junto con la de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales.

Por lo que respecta al ámbito subjetivo del Informe, a diferencia tanto del Boletín Estadístico como de la Encuesta de Población Activa, se centra en exclusiva en la Administración pública estatal, recogiendo los datos del sector público estatal administrativo (Administración Civil, Administración de Justicia, Administración Militar y Administración de la Seguridad Social) y sector público estatal no administrativo (sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales, entidades estatales de Derecho público, consorcios y fundaciones estatales).

² Concretamente, los artículos 3.1, 3.2 y 3.3 de la Ley, que dividen el sector público estatal en administrativo, no administrativo y fundacional, respectivamente.

Al igual de lo que sucede con la Encuesta de Población Activa, pero circunscrito en este caso a la Administración pública estatal, los colectivos incluidos en su ámbito son todo tipo de empleados públicos, sin exclusión, ya que, tal y como se explicita en el Informe, el criterio es la percepción de nómina.

4. *Los Presupuestos Generales del Estado*

Se publican por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Su normativa básica es la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Sus datos se publican anualmente en la Ley de Presupuestos³, y utiliza una metodología de recogida de datos distinta a la de la encuesta o el recuento. Se trata de la estimación, lo que resulta consecuente con el propio sesgo de los presupuestos.

Su ámbito subjetivo, al igual que el Informe de Personal de la IGAE, se centra en la Administración pública estatal, excluyendo las empresas públicas y fundaciones, y recogiendo los datos desglosados por tipologías de asalariados públicos (altos cargos, personal eventual, funcionarios, laborales fijos, laborales eventuales y personal vario). El criterio, en definitiva, al igual que sucede con el Informe de Personal de la IGAE, es el de percepción de nómina.

5. *Determinación de la fuente más fiable*

El análisis de cada una de las fuentes que suministran los datos de empleo público permite inferir, pese a las dificultades comparativas, que aunque no se trata de la fuente más completa, sí resulta la más fiable, desde una perspectiva metodológica y sistemática, el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal.

El Boletín Estadístico, pese a no recoger —como sí hace la Encuesta de Población Activa— a todos los asalariados públicos, incluye a la mayoría de los colectivos según una metodología eminentemente objetiva —el recuento—, con datos recabados tanto del propio Registro Central de Personal (Administración pública estatal) como de las comunidades autónomas, las entidades locales y las universidades.

³ En su presentación en formato «tomos» se recogen, en la serie verde, los anexos de personal por estructura orgánica y por programas de gasto.

Cuadro 1
Evolución del personal al servicio de las Administraciones públicas, enero 2012-enero 2013⁴

	EVOLUCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS							
	RCP		PGE		IGAE		EPA	
	Enero 2012	Enero 2013	Enero 2012	Enero 2013	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Marzo 2012	Marzo 2013
Administración pública estatal	581.861	570.691	561.803	547.202	344.844	326.346	544.300	504.800
Comunidades autónomas	1.351.883	1.307.343					1.749.700	1.580.700
Entidades locales	597.212	549.807					616.100	560.500
TOTAL	2.530.956	2.427.841	561.803	547.202	344.844	326.346	2.910.100	2.646.000

⁴ Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Central de Personal, Presupuestos Generales del Estado, Intervención General de la Administración del Estado y Encuesta de Población Activa.

III. LA EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE EFECTIVOS (2003-2013)

Una vez aceptado que la fuente más fiable es el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal, se han tomado sus datos para el análisis de la evolución del número de empleados públicos entre 2003 y 2013 referidos a enero de cada año.

Uno de los debates más recurrentes en los últimos años ha sido el de la estructura de las Administraciones públicas y su sostenibilidad presente y futura. Un debate que, en el contexto de la crisis por la que atraviesa la economía española, arrecia con creciente fuerza ante la sensación de que su supuesto tamaño, que un sector de la sociedad cree desmedido, supone un gasto excesivo y, por tanto, una rémora para el crecimiento económico y el empleo.

Para comprobar si esa creencia para una parte de la sociedad es correcta se va a hacer un análisis de la evolución del número de empleados públicos entre 2003 y 2013, que se va a desglosar por tipologías de empleados y Administración, al objeto de analizar su estructura pasada y presente y dilucidar así si su tamaño resulta excesivo.

1. *Administración pública estatal*

Entre enero de 2003 y enero de 2013, el número de empleados públicos de la Administración pública estatal⁵ se ha incrementado en 25.745 personas, un 4,72 por ciento más, hasta los 570.691 efectivos, desde los 544.946 de enero de 2003.

Como se observa en el cuadro de la página siguiente, si bien el cómputo total muestra un incremento del 4,72 por ciento en la Administración pública estatal, a nivel interno la Administración General del Estado se reduce en 8.829 personas, un 3,73 por ciento menos, reduciéndose también el personal de las entidades públicas empresariales y de los órganos públicos con régimen específico en 9.470 personas, un 16,86 por ciento menos. Todo ello mientras que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se incrementaban en 35.307 personas, un 31,56 por ciento más, al igual que las Fuerzas Armadas, con 6.410 per-

⁵ Esta denominación engloba al personal de la Administración General del Estado (ministerios, organismos autónomos y áreas vinculadas, agencias estatales e instituciones sanitarias de la Seguridad Social y de la Red Hospitalaria de la Defensa), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico.

	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL			
	Enero 2003	Enero 2013	Variación 2003-2013	Variación (porcentaje)
Administración General del Estado	236.643	227.814	-8.829	-3,73
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	111.863	147.170	35.307	31,56
Fuerzas Armadas	118.151	124.561	6.410	5,43
Administración de Justicia	22.114	24.441	2.327	10,52
Entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico	56.175	46.705	-9.470	-16,86
TOTAL	544.946	570.691	25.745	4,72

sonas más, un 5,43 por ciento, y el personal al servicio de la Administración de Justicia, con 2.327 personas, un 10,52 por ciento.

Desglosado por tipologías de empleados públicos, el colectivo de personal funcionario es el que presenta un crecimiento mayor, de 52.357 personas, un 13,12 por ciento más, hasta situarse en los 451.354 efectivos. El personal laboral, al contrario, decrece notablemente en este periodo, en 27.913 personas, un 20,33 por ciento, hasta las 109.393. Por último, en otras tipologías de personal, bajo las que se engloba fundamentalmente el colectivo de los funcionarios interinos, varía sustancialmente su número entre 2003 y 2013, con un incremento de 1.301 personas, un 15,05 por ciento más, hasta los 9.944 efectivos.

No obstante, en el periodo comprendido entre 2004 y 2012, pese a la transferencia competencial efectuada a las comunidades autónomas⁶, es en el que se produce un mayor incremento. Este dato es coincidente con el incremento de la tasa de reposición de efectivos en la oferta de empleo público⁷ de esos años, que supuso el incremento de 40.049 personas, un 7,39 por ciento más.

⁶ En el año 2002 culminó el grueso del traspaso de competencias a las comunidades autónomas, con la transferencia de la sanidad.

⁷ En 2002 la tasa de reposición de efectivos fue del 25 por ciento, mientras que entre 2003 y 2008 fue del 100 por cien, para pasar al 30 por ciento en 2009, al 10 por ciento en 2010 y 2011, y al 0 por ciento en 2012 y 2013.

En definitiva, con los datos disponibles a enero de 2013, de los empleados públicos de la Administración pública estatal, el 79,09 por ciento del total es personal funcionario, el 19,17 por ciento personal laboral, y el epígrafe «Otro personal» representa el 1,74 por ciento del total.

Cuadro 2
*Variación de los efectivos de la Administración pública estatal,
2003-2013*⁸

	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL			
	2003	2013	Variación	Porcentaje
Funcionarios	398.997	451.354	52.357	13,12
Personal laboral	137.306	109.393	-27.913	-20,33
Otro personal	8.643	9.944	1.301	15,05
TOTAL	544.946	570.691	25.745	4,72

2. Comunidades autónomas

En el caso de las Administraciones de las comunidades autónomas, entre enero de 2003 y enero de 2013 el número de empleados públicos⁹ se ha incrementado en 167.416 personas, un 14,69 por ciento más, hasta 1.307.343 efectivos, desde 1.139.927 personas de enero de 2003.

El desglose por tipos de empleados públicos revela que también en este caso, debido fundamentalmente a la culminación de la transferencia de la sanidad, es el personal funcionario quien presenta un mayor crecimiento, de 194.741 personas, un 27,29 por ciento, hasta los 908.355 efectivos. El personal laboral, de forma diferente a lo sucedido en la Administración pública estatal, se incrementa, aunque de forma muy leve, en 414 personas, un 0,29 por ciento más, situándose en los 141.802 efectivos. Finalmente, en otras tipologías de personal su número se reduce en 27.739 personas, un 9,74 por ciento menos, hasta situarse en las 257.186 personas.

⁸ Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Central de Personal.

⁹ Incluye la Administración General (consejerías y sus organismos autónomos, área de docencia no universitaria e instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud), Administración de Justicia y Fuerzas de Seguridad. No se encuentran incluidos los efectivos de las entidades públicas empresariales ni los organismos públicos con régimen específico.

Particularmente reseñable resulta, al igual que se ha hecho en el caso de la Administración pública estatal, el análisis de la evolución del empleo público desde el año 2004, año del pleno ejercicio competencial de las comunidades autónomas, con un aumento total de 147.392 personas, un 12,71 por ciento más.

En definitiva, y con los últimos datos disponibles, a enero de 2013, de los empleados públicos de las Administraciones de las comunidades autónomas, el 69,48 por ciento del total es personal funcionario, un 10,85 por ciento personal laboral y un 19,67 por ciento otro personal, fundamentalmente interino.

Cuadro 3

*Variación de los efectivos de las comunidades autónomas, 2003-2013*¹⁰

	COMUNIDADES AUTÓNOMAS			
	2003	2013	Variación	Porcentaje
Funcionarios	713.614	908.355	194.741	27,29
Personal laboral	141.388	141.802	414	0,29
Otro personal	284.925	257.186	-27.739	-9,74
TOTAL	1.139.927	1.307.343	167.416	14,69

3. Administración local

La Administración local, entre enero de 2003 y enero de 2013, redujo el número de empleados públicos¹¹ en 2.685 personas, un 0,49 por ciento menos, hasta los 549.807 efectivos, partiendo de los 552.492 de enero de 2003.

El análisis por tipologías de empleados públicos muestra un extraordinario aumento del personal funcionario, de 96.771 personas, un 79,48 por ciento, hasta los 218.529 efectivos. Por su parte, el personal laboral presenta una reducción en este periodo de 137.008 personas, un 31,81 por ciento menos, hasta los 293.726 efectivos, aunque mantiene su carácter de colectivo más numeroso. Por último, y aunque el Bole-

¹⁰ Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Central de Personal.

¹¹ Incluye el personal de ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

tín Estadístico carece de datos de las otras tipologías de personal con anterioridad a 2006, desde esta fecha se ha producido un aumento de 3.723 personas, un 11,01 por ciento más, hasta situarse en los 37.552 efectivos.

En conclusión, los datos expuestos muestran que, en enero de 2013, la mayoría de los empleados públicos de la Administración local era, pese a la reducción producida en la década anterior, personal laboral, con un 53,42 por ciento del total, seguido del personal funcionario, con un 39,75 por ciento, y, por último, las otras tipologías de personal suponen un 6,83 por ciento del total.

Cuadro 4
*Variación de los efectivos de las entidades locales españolas, 2003-2013*¹²

	ENTIDADES LOCALES			
	2003	2013	Variación	Porcentaje
Funcionarios	121.758	218.529	96.771	79,48
Personal laboral	430.734	293.726	-137.008	-31,81
Otro personal		37.552	37.552	
TOTAL	552.492	549.807	-2.685	-0,49

4. Universidades

Por último, en el caso de las universidades, sus datos se encuentran algo desvirtuados para el análisis de la evolución del número de sus empleados públicos¹³ entre enero de 2003 y enero de 2013, ya que, como explica el Boletín Estadístico correspondiente a enero de 2012, hasta esa fecha tan solo se publicaban «los datos del personal de Universidades inscrito en el RCP ya fuera esto por obligación normativa (funcionarios de Cuerpos Docentes y funcionarios de Cuerpos de la Ad-

¹² Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Central de Personal.

¹³ Se encuentra recogido el personal docente e investigador y el personal de administración y servicios, tanto de las universidades transferidas a las comunidades autónomas como de las no transferidas (Universidad Nacional de Educación a Distancia y Universidad Internacional Menéndez Pelayo). En suma, el personal docente e investigador de las universidades transferidas y no transferidas supone 96.190 personas (64,6 por ciento del total), mientras que el personal de administración y servicios 52.715 efectivos (35,4 por ciento del total).

ministración del Estado), o bien de aquellos otros que estuvieran inscritos por decisión de las distintas Universidades». Por lo tanto, será a partir de ese momento cuando se pueda hacer un análisis homogéneo con parámetros de estudio similares y con todos los datos recogidos.

En cualquier caso, con los últimos datos disponibles —y completos—, el 49,53 por ciento de los empleados públicos de las universidades es personal funcionario, mientras que el 45,82 por ciento es personal laboral y, finalmente, el 4,64 por ciento del total es de otras tipologías de personal.

Cuadro 5

Variación de los efectivos de las universidades públicas españolas, 2003-2013¹⁴

	UNIVERSIDADES			
	2003	2013	Variación	Porcentaje
Funcionarios	58.778	73.764	14.986	25,50
Personal laboral	10.815	68.226	57.411	530,85
Otro personal	22.709	6.915	-15.794	-69,55
TOTAL	92.302	148.905	56.603	61,32

5. Total

En conclusión, el número de empleados públicos del conjunto de las Administraciones públicas, entre enero de 2003 y enero de 2013, se ha incrementado en 247.079 personas, un 10,61 por ciento más, hasta los 2.576.746 efectivos, partiendo de los 2.329.667 de enero de 2003.

El desglose por tipologías de empleados públicos revela que es el colectivo del personal funcionario el que presenta un mayor crecimiento, de 358.855 personas, un 27,75 por ciento más, hasta 1.652.002. Al contrario, el personal laboral decrece en 107.096 personas, un 14,87 por ciento menos, hasta situarse en 613.147 efectivos. Finalmente, las otras tipologías de personal se reducen en 4.680 personas, un 1,48 por ciento menos, hasta los 311.597 efectivos.

¹⁴ Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Central de Personal.

Conviene señalar que la oferta de empleo público¹⁵, como indicábamos con anterioridad, se ha ido reduciendo en consonancia con la incidencia de la crisis económica, al objeto de adecuar la incorporación de efectivos y las estructuras de personal a la realidad económico-presupuestaria. Así, en 2002 la tasa de reposición de efectivos —que determina la oferta de empleo público— fue del 25 por ciento, mientras que entre 2003 y 2008 fue del 100 por cien, para reducirse en 2009 al 30 por ciento, y al 10 por ciento en 2010 y 2011. En 2012 y 2013 se mantuvo esta misma tasa, aunque se estableció un 10 por ciento para determinados sectores exceptuados.

En conclusión, y con los últimos datos disponibles, correspondientes a enero de 2013, del total de empleados públicos el 64,11 por ciento es personal funcionario, el 23,79 por ciento es personal laboral, y otras tipologías de personal, fundamentalmente personal funcionario interino, representan el 12,09 por ciento del total.

Cuadro 6

*Variación de los efectivos de las Administraciones públicas españolas, 2003-2013*¹⁶

	TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS			
	2003	2013	Variación	Porcentaje
Funcionarios	1.293.147	1.652.002	358.855	27,75
Personal laboral	720.243	613.147	-107.096	-14,87
Otro personal	316.277	311.597	-4.680	-1,48
TOTAL	2.329.667	2.576.746	247.079	10,61

IV. EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD. EL CONTEXTO DE LA OCDE

Por eficiencia entendemos hacer las cosas correctamente. El término se relaciona con el comportamiento a corto plazo y es el criterio

¹⁵ En puridad, la oferta de empleo público no es única, en lo que respecta a la Administración General del Estado. Anualmente, junto con el real decreto de la oferta de empleo público «civil» se publican otros tres reales decretos, correspondientes a la Guardia Civil, Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

¹⁶ Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Central de Personal.

económico relacionado con la consecución de las metas con la mejor asignación de recursos posibles. Entre los atributos relacionados con la eficiencia se encuentran: ahorro en costes, mejora de la comunicación y la imagen institucional, mejora de la eficiencia social y retroalimentación (MORENO, PÉREZ y VELÁZQUEZ, 2010).

La efectividad se remite al futuro mediante la planificación estratégica, entendida como criterio político-social que contempla los referentes de actuación para la resolución de un problema. Entre éstos se encuentran (MORENO, PÉREZ y VELÁZQUEZ, 2010): la creación conjunta de una sociedad mejor (legitimidad, mejora de la democracia, aprendizaje individual; funcionamiento social; evolución de la especie); la identificación de los problemas y tópicos relevantes; la búsqueda de una continua formación de los ciudadanos y, en general, de la sociedad (MORENO, PÉREZ y VELÁZQUEZ, 2010). La mayoría de las Administraciones públicas se plantean la eficiencia, y a veces la eficacia, de sus instituciones, pero rara vez se plantean la efectividad de las mismas. Es decir, se puede ser eficaz y eficiente, y resolver un modelo ajeno a la realidad y a las necesidades ciudadanas (ARENILLA, 2011: 34).

1. *La comparación con la OCDE*

La actuación pública debe buscar la efectividad, que se remite al futuro mediante la planificación estratégica, entendida como criterio político-social que contempla los referentes de actuación para la resolución de un problema. Entre éstos se encuentran (MORENO, PÉREZ y VELÁZQUEZ, 2010): la creación conjunta de una sociedad mejor (legitimidad, mejora de la democracia, aprendizaje individual; funcionamiento social; evolución de la especie); la identificación de los problemas y tópicos relevantes; la búsqueda de una continua formación de los ciudadanos y, en general, de la sociedad (MORENO JIMÉNEZ y POLASEK, 2003). La efectividad puede ser pasiva, responder o corresponder a las demandas o exigencias de la sociedad (criterio político); o activa, en la que los poderes públicos se adelantan a los acontecimientos y educan a la ciudadanía para poder dar una respuesta apropiada a los nuevos tiempos y exigencias (criterio social) y construir de manera conjunta una sociedad futura mejor (MORENO, 2010). La mayoría de las Administraciones públicas se plantean la eficiencia, y a veces la eficacia, de sus instituciones, pero rara vez se plantean la efectividad de las mismas. Es decir, se puede ser eficaz y eficiente, y resolver un modelo ajeno a la realidad y a las necesidades ciudadanas.

La OCDE¹⁷ ha establecido un sistema de medición del empleo público de los países miembros basado en indicadores que relacionan el empleo en el ámbito público con el total de la fuerza laboral de cada país, la estructura de costes, la distribución territorial, la edad media de los empleados de las Administraciones centrales y la reestructuración de la mano de obra en el sector público. Este paquete de indicadores está acompañado de indicadores de pensamiento estratégico y liderazgo, como la dirección estratégica de recursos humanos; de indicadores sobre salarios en determinados puestos administrativos, como los salarios de los directivos; o indicadores sobre mecanismos de dirección de recursos humanos, como los mecanismos de gestión del rendimiento, la negociación colectiva o las condiciones de trabajo.

En este apartado no se van a tratar todos los aspectos referidos, sino solo aquellos que puedan servir para contextualizar y comparar los datos ya manejados en otros apartados y, sobre todo, para responder a la pregunta de este estudio sobre si hay muchos empleados públicos en España. La respuesta se enriquecerá con otros datos que permitan obtener una posición completa de la función pública española, especialmente de la Administración General del Estado.

Si atendemos al empleo en la Administración General¹⁸ expresado como porcentaje de mano de obra total del país, en España en 2008 era del 12,3 por ciento y en 2011 era del 13,1 por ciento, lo que la situaba en el puesto 19 y 18 de 32, respectivamente, por debajo de la media de la OCDE, que era del 15,2 por ciento en 2008 y del 15,5 por ciento en 2011. Si se incluyen en el empleo a las corporaciones públicas, en este caso pasa a la posición 23 de 28 países considerados en 2008 y a la 20 de 24 países en 2011 (INAP-OCDE, 2013: 165-169; OCDE, 2013: 104-105-169). De tal forma se puede concluir que, en relación con el empleo total del país, España presentaba tanto en 2008 como en 2011 una cifra de empleados públicos por debajo de la media de la OCDE (véase gráfico 1).

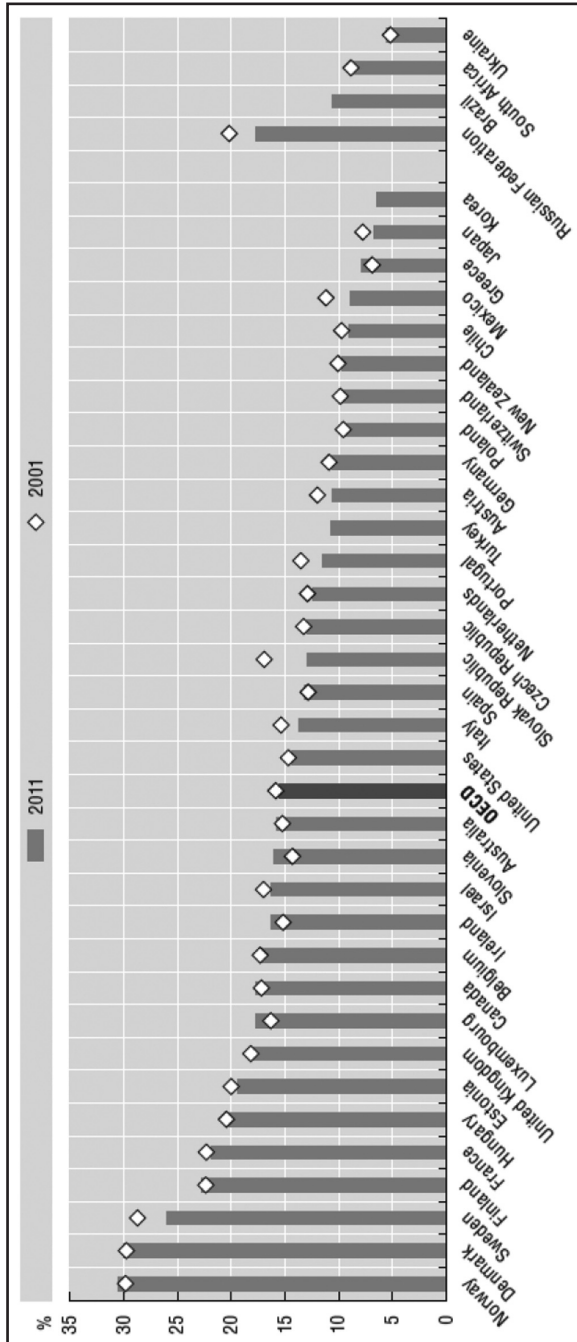
Como complemento a esos datos hay que señalar que, en el gasto de la Administración General por persona, España ocupaba en 2009 el puesto 19 de 34, con 14.771 dólares¹⁹, y en 2011 el puesto 20 de 33, con 14.503 dólares, mientras que la media de la OCDE era de 15.331 dólares y 16.240 dólares, respectivamente. La variación real de este gasto en-

¹⁷ En el informe *Governance at Glance 2011*. Existe traducción española: INAP (2013), *Panorama de la Administración Pública 2011*, Madrid: INAP.

¹⁸ La Administración General consiste en el Gobierno central, Gobierno regional, Gobiernos locales y fondos de la Seguridad Social.

¹⁹ Los gastos de la Administración por persona se calcularon convirtiendo los gastos totales a dólares según el valor del año 2009, utilizando las Paridades de Poder Adquisitivo (PPA) de la OCDE/Eurostat para el PIB y dividiéndolo por persona.

Gráfico 1
 Parte de la fuerza de trabajo empleada en el sector público en 2001 y 2011²⁰



²⁰ Fuente: OCDE.

tre 2001 y 2011 en el caso español fue de un 2,0 por ciento, y en la media de la OCDE el 2,2 por ciento.

Por su parte, el gasto global de las Administraciones públicas como porcentaje del PIB (Producto Interior Bruto) en 2009 fue del 45,80 por ciento y en 2011 del 45,02 por ciento, mientras el de la OCDE representó el 46,24 por ciento y el 45,04 por ciento, respectivamente, por lo que ocupó en 2009 el puesto 19 de 34 países contemplados y en 2011 el 18 de los 33 (INAP-OCDE, 2013: 100-103; OCDE, 2013: 74-75). Finalmente, el gasto público con relación al PIB en España pasó del 38,4 por ciento en 2005 al 47,8 por ciento en 2012 (Comisión Europea, 2013: 191).

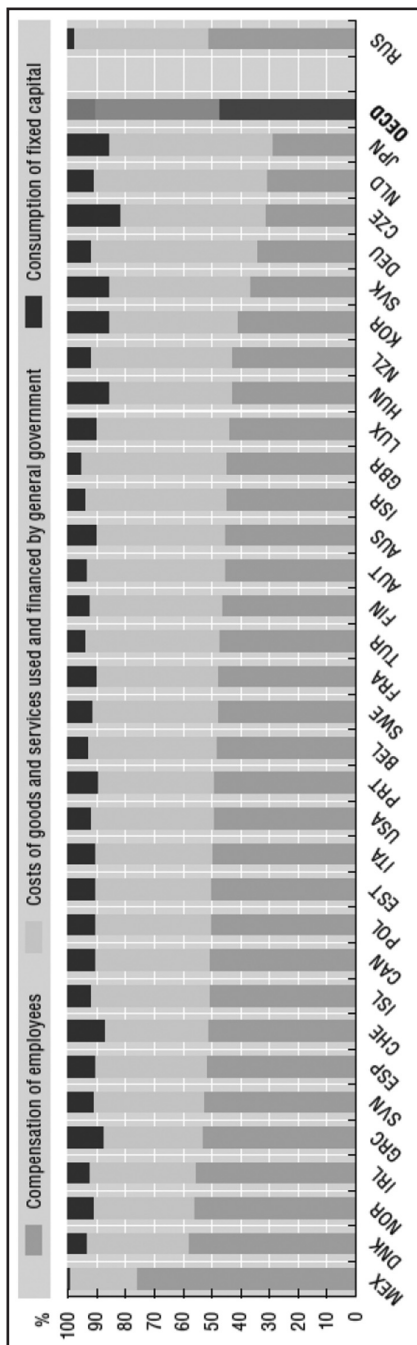
Para profundizar en la realidad de nuestra función pública es preciso conocer su grado de eficiencia. Si atendemos a la estructura de costes de producción²¹, el peso de las compensaciones a los empleados en el total de costes del sector público, que incluyen además los bienes y servicios utilizados y financiados por la Administración General y el capital fijo, llevaba a España a ocupar en 2009 el puesto 9 de 34 y en 2011 el puesto 8 de 33. En este caso, los costes de los empleados suponían en 2009 el 53 por ciento y en 2011 el 52,2 por ciento, mientras que la media de la OCDE era del 48,7 por ciento y del 47,4 por ciento, respectivamente. Esto puede indicarnos que existe un margen significativo de mejora en la eficiencia del sistema de costes de producción de los servicios públicos si atendemos al coste de los empleados (INAP-OCDE, 2013: 115-118; OCDE, 2013: 82-83) (véase gráfico 2).

Entre 2001 y 2011, el peso de las remuneraciones de los empleados de la Administración General en el total de los costes de producción expresados como porcentaje del PIB pasó de representar el 10,1 por ciento al 11 por ciento, lo que supuso un incremento del 8,9 por ciento en ese periodo. Este incremento está por encima de la media de la OCDE, que pasó en ese periodo del 10,8 por ciento al 11 por ciento, o un incremento del 1,85 por ciento. Las Administraciones españolas moderaron así el crecimiento experimentado entre 2000 y 2008, que fue de un 15,5 por ciento, mientras que la media de la OCDE fue de un 7,69 por ciento (INAP-OCDE, 2013: 115-118; OCDE, 2013: 84-85).

La descentralización de los servicios públicos en España es de las más importantes de la OCDE. Así, en 2011 el 19,71 por ciento de los empleados públicos españoles estaba adscrito al nivel central de gobierno, lo que situaba a nuestro país en el octavo más descentralizado, justo por

²¹ Los costes de producción incluyen los costes de remuneración de los empleados de la Administración General, incluyendo remuneración en efectivo y en especie y las cotizaciones obligatorias como empleador al sistema de Seguridad Social y contribuciones voluntarias aportadas en favor de los empleados; los costes de bienes y servicios producidos por entidades gubernamentales; y el consumo de capital fijo.

Gráfico 2
Estructura de costes de producción del sector público, 2011²²



²² Fuente: OCDE.

detrás de Suecia, cuyo nivel central era de un 18,03 por ciento de los empleados públicos (OCDE, 2013: 106-107) (véase gráfico 3).

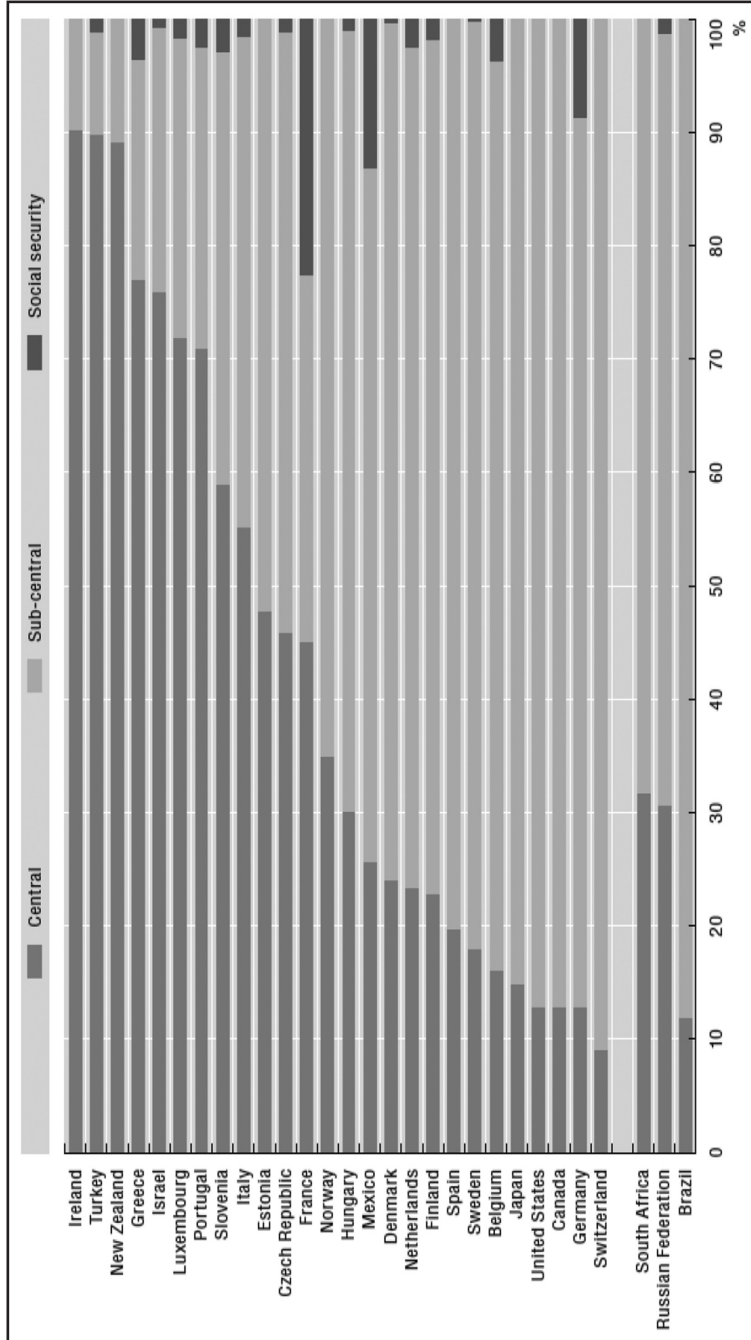
Las retribuciones de los directivos públicos españoles de la AGE (Administración General del Estado) están significativamente por debajo de la media de la OCDE. Así, la compensación anual media²³ de los gestores de alto nivel de la AGE en el estrato retributivo más alto era en 2009 de 161.016 dólares equivalentes al cambio utilizando PPA y en 2011 de 144.877 dólares, siendo la media de los países estudiados de la OCDE de 229.813 y de 231.569 dólares, respectivamente, esto es, un 29,9 por ciento menos en 2009 y un 37,4 por ciento menos en 2011, por lo que ocupaba el puesto 17 de los 20 países estudiados en 2009 y el 19 de 26 países en 2011. Por su parte, en el caso de los gestores de alto nivel situados en el siguiente nivel retributivo, la compensación anual media en la AGE en 2009 era de 169.532 dólares y en 2011 de 155.575 dólares, situándose la media de la OCDE en 179.370 dólares y en 175.096 dólares, respectivamente, esto es, un 5,48 por ciento menos en 2009 y un 11,15 por ciento menos en 2011, por lo que ocupaba el puesto 16 de 20 países en 2009 y el 14 de 23 en 2011 (INAP-OCDE, 2013: 189-191; OCDE, 2013: 106-107). Se constata así un retroceso retributivo en la alta función pública de la AGE desde 2009.

Por lo que respecta a los mandos intermedios de la AGE, su compensación anual media los sitúa por debajo de la media de la OCDE en 2009 con 135.145 dólares equivalentes al cambio utilizando PPA y de 115.433 dólares en 2011, frente a la media de 135.896 en 2009 y de 126.008 en 2011, o, lo que es lo mismo, el puesto 8 de 20 y el 15 de 25, respectivamente (INAP-OCDE, 2013: 192-194; OCDE, 2013: 108-109). De esta manera, la diferencia con la media de la OCDE fue de un 0,56 por ciento menos en 2009 y un 8,4 por ciento menos en 2011. Este colectivo ha experimentado también una pérdida retributiva relevante entre 2009 y 2011.

Por su parte, los puestos básicos de secretaría conllevaban en la AGE una media de 57.746 dólares equivalentes en 2009 y de 56.814 dólares en 2011, frente a la media de la OCDE, que se situaba en 50.678 dólares en 2009 y en 50.449 dólares en 2011, esto es, el puesto 6 de 20 y el 9 de 23, respectivamente (OCDE, 2013: 112-113). La diferencia con la media de la OCDE fue de un 13,94 por ciento más en 2009 y un

²³ La compensación total incluye retribuciones y salarios, las contribuciones sociales del empleador a los planes de Seguridad Social establecidos o a planes de seguros sociales con financiación privada, así como a prestaciones sociales no financiadas por el empleado y pagados por el empleador, incluyendo pagos de pensiones a cargo de los presupuestos del Estado en vez de como contribuciones sociales a cargo del empleador. A esta compensación se le ha añadido la corrección del tiempo teórico de trabajo que compensa las diferencias en tiempo efectivo trabajado.

Gráfico 3
 Distribución del empleo público entre el Gobierno central y los Gobiernos subestatales, 2011²⁴



²⁴ Fuente: OCDE.

12,50 por ciento más en 2011. Estos puestos siguen superando apreciablemente la media de la OCDE a pesar del retroceso experimentado entre 2009 y 2011.

Los profesores españoles no universitarios ocupaban en 2008 el índice más elevado de salarios en relación con los trabajadores con educación superior de los 28 países estudiados de la OCDE, con 1,26, frente a 0,79 de media. Esta posición la mantuvieron en 2011, en este caso frente a los trabajadores con educación superior de los 30 países estudiados de la OCDE, con 1,38, frente a 0,85 de media. España era el único país en el que los profesores ganan más que la media de los empleados privados con un nivel similar de educación. En el caso de los profesores con salario inicial/formación mínima en educación secundaria básica en instituciones públicas, España se situaba en 2009 en el puesto 4, con 40.729 dólares equivalentes, e idéntico puesto en 2011, con 39.693 dólares, situándose la media de la OCDE en 29.668 dólares y 30.216 dólares, respectivamente (INAP-OCDE, 2013: 182-185; OCDE, 2013: 116-117). La diferencia con la media de la OCDE fue de un 37,28 por ciento más en 2009 y un 21,4 por ciento más en 2011, esto es, siguen manteniendo una significativa diferencia retributiva de carácter positivo a pesar del retroceso entre 2009 y 2011.

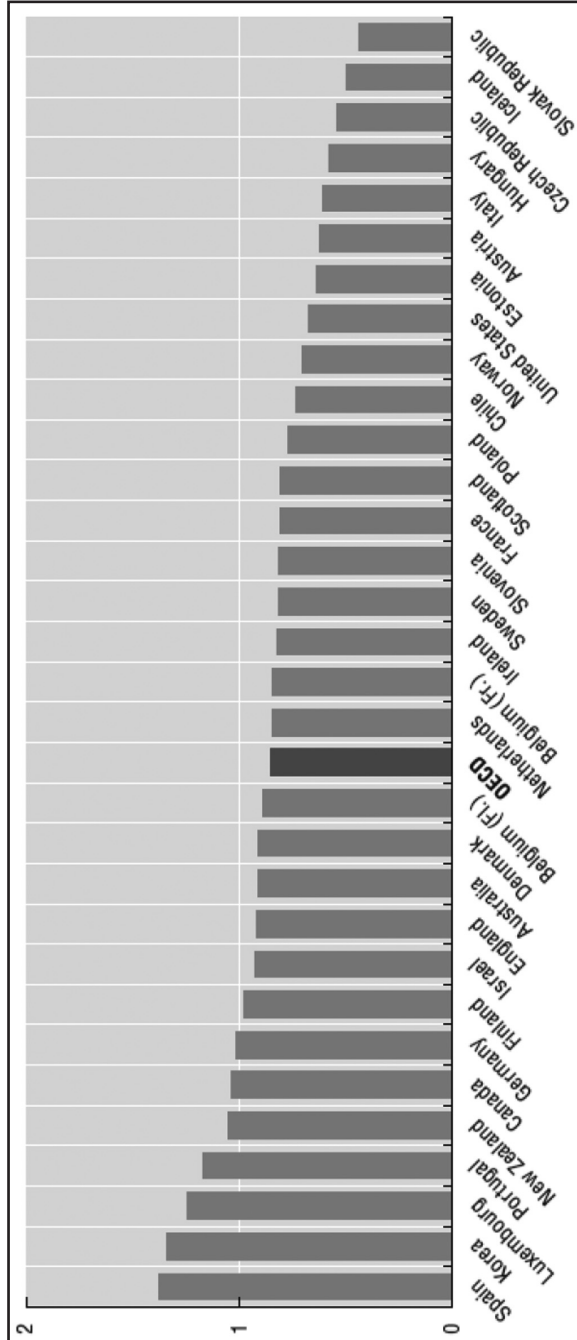
Por último, si comparamos la retribución media más alta de la AGE, que, como hemos visto, no corresponde al nivel máximo de la estructura de puestos, sino a la siguiente, con los puestos básicos de secretaría, obtenemos una relación en 2009 de 1:2,93 en la AGE, mientras que en la OCDE fue de 1:4,53. Este abanico se reduce en 2011 al pasar a 1:2,74, mientras que en la OCDE fue de 1:4,59 (INAP-OCDE, 2013: 189-191; OCDE, 2013: 106-107 y 112-113) (véase gráfico 4).

2. *Algunos retos de la función pública española*

El panorama cuantitativo de la Administración española ha de completarse con información que revele su previsión estratégica, el estado del liderazgo en sus recursos humanos y las relaciones laborales. De nuevo, la OCDE nos ofrece datos de carácter comparado con el fin de delimitar el concepto de gobernanza en sus países miembros. A continuación se presentan los principales retos que debe afrontar la AGE en relación con los países de la OCDE, y que son extensibles al conjunto de las Administraciones públicas españolas.

La AGE ocupaba en 2010 el puesto 29 de los 31 países estudiados de la OCDE en el uso de prácticas separadas de gestión de recursos humanos con los funcionarios de alto nivel (INAP-OCDE, 2013: 150-3). Así,

Gráfico 4
Índice de salarios de los profesores en relación con los trabajadores con educación superior, 2011²⁵



²⁵ Fuente: OCDE.

no contemplaba prácticas como diferenciación de los funcionarios de alto nivel, directivos, del resto de los servicios públicos, ni eran reclutados mediante un proceso más centralizado. El reto en este ámbito es doble: por un lado, delimitar el concepto de directivo, que es el titulado superior profesional que colabora en las decisiones de relevancia política y social, más los puestos de jefatura superior de una línea jerárquica, y que supera, tras unos años de experiencia, una prueba específica para el acceso a esta condición. Por otro, la profesionalización del directivo y su refuerzo mediante el incremento de su autonomía, recursos y apoyo para la gestión de sus equipos humanos, con el correspondiente sistema de rendimiento de cuentas y garantías para los empleados públicos implicados.

Este reto está asociado con el grado de politización en la AGE de la función pública superior. Así, está más politizada que en los principales países de nuestro entorno europeo: menos que Alemania, Portugal, Grecia; más que Reino Unido, Francia, Bélgica, Polonia y los países del norte europeo; y al mismo nivel que Italia (INAP-OCDE, 2013: 154-6).

El reto de la gestión estratégica lo podemos asociar al logro de un tamaño eficiente y eficaz y la reasignación de empleados públicos, así como a una organización que garantice su estabilidad y continuidad (BLANCO y GONZÁLEZ, 1975: 176). Se busca con ello la sostenibilidad de la prestación de servicios públicos de calidad. Existen factores que incentivan la utilización de medidas de gestión estratégica, como la actual crisis económica y presupuestaria, el envejecimiento de los empleados públicos y las mayores demandas de la sociedad. Para ello se puede contar con los avances producidos en la gestión de personas en el sector privado y las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Desde esta perspectiva, la AGE no dispone de la posibilidad de que el despido de empleados cuente con contratos abiertos cuando una agencia o ministerio necesiten reestructurar o disminuir el número de empleados, para lo que debe ofrecer una indemnización por baja y/o proponer posibilidades de reubicación con antelación. En 2010 todos los países de la OCDE, excepto Bélgica, Alemania, Irlanda, España y Turquía, incluían en su normativa esta posibilidad. La AGE tampoco cuenta con planes de estímulo de baja voluntaria para implementar la reasignación de efectivos que contemplen indemnizaciones por baja o unas medidas atractivas de jubilación anticipada. En 2010 existían 12 países que incluían en su marco jurídico esta posibilidad (INAP-OCDE, 2013: 177-180).

La AGE ocupaba el puesto 24 de los 31 países estudiados de la OCDE en la utilización de prácticas en la gestión estratégica de los recursos humanos en 2010 (INAP-OCDE, 2013: 146-9). Así, no contem-

plaba un marco de responsabilidad general para gestores que esté totalmente ligado a los requerimientos de planificación e información sobre los objetivos estratégicos y resultados de la organización; no preveía que los objetivos de la gestión de los recursos humanos alimenten directamente las evaluaciones de rendimiento de los gestores de niveles medio y alto; no preveía que la capacidad de los ministerios y departamentos en términos de gestión de recursos humanos se revisara y evaluara regularmente por los departamentos centrales de recursos humanos; finalmente, tampoco contemplaba explícitamente en la planificación las posibilidades de externalización.

Los retos para la AGE se extienden también a otros aspectos de la gestión de recursos humanos. Así, en 2010 la AGE ocupaba el puesto 29 de 33 de la OCDE en lo referente a la extensión de la delegación de la gestión de los recursos humanos a los ministerios. Esto se concretaba en que la centralización afectaba a la gestión general de los sistemas de remuneración; la flexibilidad de las condiciones de trabajo; la distribución de la asignación presupuestaria entre las nóminas y otros gastos; parcialmente, el reclutamiento de funcionarios; y cierta centralización en el número y tipo de los puestos dentro de las organizaciones (INAP-OCDE, 2013: 202-204).

La gestión del rendimiento resulta un tema controvertido en la Administración española y se encuentra escasamente extendido. No sucede así en la OCDE. Así, la AGE ocupaba en 2010 el puesto 27 de los 31 países estudiados en la extensión del uso de la valoración del rendimiento en las decisiones de recursos humanos. Si atendemos a la extensión del uso de remuneración ligada al rendimiento, la AGE ocupaba el puesto 21, en este caso de 32 países de la OCDE (INAP-OCDE, 2013: 206-209).

Otro reto al que ha de enfrentarse la AGE se refiere a las relaciones laborales (INAP-OCDE, 2013: 210-214). De los 33 países estudiados por la OCDE en 2010, en nueve los sindicatos de la Administración central estaban financiados en parte con fondos públicos; en veintidós los sindicatos del sector público no recibían fondos públicos; y en dos, España y Hungría, los sindicatos se financiaban principalmente por fondos públicos. La financiación mayoritaria con fondos públicos suele responder a economías en transición que necesitan construir las bases del diálogo social. Por lo que se refiere al resto de los aspectos en los que están implicados los sindicatos en la gestión de las relaciones laborales, se puede decir que la posición de la AGE en términos comparados es media en el ejercicio del derecho de huelga, las condiciones de trabajo, el marco de empleo, el código de conducta, la introducción de nuevas herramientas de gestión y la reestructuración de la Administración.

El último reto que debe afrontar la AGE y el resto de las Administraciones españolas es el de la selección de su personal. El INAP en 2012 elaboró el estudio *Modelos comparados de selección de empleados públicos*, en el que se analizaban la selección centralizada o descentralizada, la selección por competencias o por conocimientos, la existencia y tipología de cursos selectivos, las medidas específicas referidas a la discapacidad y la utilización de nuevas tecnologías y régimen de transparencia. El estudio se hizo sobre las Administraciones centrales de Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Reino Unido y la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO)²⁶. De estos elementos, la AGE presenta un claro reto en la selección por competencias, ya que es la única Administración de las citadas que recluta a su personal exclusivamente mediante el método de selección por conocimientos. El modelo mixto (conocimientos y competencias) es propio de Alemania, Francia e Italia. Por su parte, Bélgica, EPSO y Reino Unido han optado por el modelo por competencias profesionales. En el caso de EPSO se refieren a análisis y resolución de problemas; comunicación; calidad y resultados; aprendizaje y desarrollo; jerarquización y organización; residencia; trabajo en equipo; y capacidad de dirección.

V. LA NECESIDAD DE REFORZAR LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES

1. *Las medidas adoptadas desde 2009 en la AGE*

El Consejo de Ministros adoptó en 2009 un acuerdo por el que limitaba, con carácter general, el número de vacantes en las relaciones de puestos de trabajo y catálogos a un 8 por ciento del total de puestos de trabajo de cada ministerio u organismo. Este acuerdo se vio ampliado en 2010 hasta el 5 por ciento del total y con vigencia hasta 2013²⁷. El efecto de estas limitaciones fue la reducción de 35.042 puestos vacantes entre 2009 y 2012²⁸.

Las restricciones no solo alcanzaron a los puestos de trabajo, sino que se extendieron a la amortización de un número de plazas equiva-

²⁶ El estudio se realizó mediante un cuestionario confeccionado por la Subdirección de Selección del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) sobre los puntos que, por su experiencia en la gestión de procesos selectivos, son críticos a la hora de seleccionar empleados públicos. Estas encuestas se realizaron durante los meses de octubre y noviembre de 2012. La encuesta se completó con el análisis de las páginas web oficiales y el estudio de la bibliografía sobre selección de personal de los países referidos.

²⁷ Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2009 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 81, de 3 de abril) y Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de julio de 2010.

²⁸ La fuente es la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

lente al de jubilaciones que se produzcan en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que se mantuvo también para 2013²⁹.

Las limitaciones también se extendieron a la oferta de empleo público a partir de 2009 en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En este año la tasa de reposición de efectivos se estableció con carácter general en el 30 por ciento; en 2010 en el 15 por ciento, que se amplió posteriormente al 10 por ciento; para 2011 se mantuvo este límite, que se amplió a un 30 por ciento para las corporaciones locales de menos de 20.000 habitantes y los funcionarios docentes no universitarios; para 2012 y 2013 la tasa fue del 0 por ciento, aunque se exceptuó para determinados sectores y Administraciones para los que se pudo convocar el 10 por ciento de sus vacantes³⁰.

Estas restricciones hicieron que la oferta de empleo público de la AGE en 2009 fuera de 17.465 plazas, en 2010 de 5.133 plazas, en 2011 de 3.233 plazas, en 2012 de 1.125 plazas y en 2013 de 1.810 plazas, lejos de una media superior a las 30.000 en el periodo 2004-2008, con un máximo en este año de 35.895 plazas. Las limitaciones afectaron también al personal laboral temporal, que se redujo en un 51 por ciento entre 2010 y 2012.

En 2009 no se introdujeron más medidas de ajuste³¹; sin embargo, al año siguiente³² se suprimieron 30 altos cargos, una secretaría gene-

²⁹ Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

³⁰ Así, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, incluye en la excepción, con algunas peculiaridades según los casos, a los cuerpos de funcionarios docentes; a las Administraciones públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud; a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Cuerpos de Policía Autónoma y Policía Local; Fuerzas Armadas; control y lucha contra el fraude fiscal, laboral, de subvenciones públicas y en materia de Seguridad Social; asesoramiento jurídico, la gestión y el control de la asignación eficiente de los recursos públicos; Administración de Justicia; acción exterior del Estado; al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios; personal investigador doctor; supervisión e inspección de los mercados de valores y de los que en ellos intervienen; inspección y supervisión de la seguridad aérea y las operaciones de vuelo.

³¹ De hecho, el 25 de septiembre de 2009 se firmó el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012, publicado por Resolución de 22 de octubre de 2009 de la Secretaría de Estado para la Función Pública (*Boletín Oficial del Estado* núm. 258, de 26 de octubre de 2009). El fin de este acuerdo fue adoptar, entre otras medidas, un incremento salarial del 0,3 por ciento para el año 2010 y una cláusula de revisión salarial que tenía como objetivo intentar responder al principio del mantenimiento del poder adquisitivo del personal al servicio de las Administraciones públicas en el periodo de vigencia del Acuerdo, teniendo en cuenta la evolución presupuestaria del IPC (Índice de Precios al Consumo), la previsión de crecimiento económico, la capacidad de financiación de los Presupuestos Generales del Estado y la valoración del aumento de la productividad del empleo público derivado de acciones o programas específicos.

³² Mediante el Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Además, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia pre-

ral y 29 direcciones generales, algunas de las cuales se transformaron en subdirecciones generales. Además, se aprobaron medidas encaminadas a reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales, que hizo que los niveles superiores de la Administración vieran reducidas sus retribuciones en un 8 por ciento. Esta medida estrechó aún más el abanico salarial en la Administración española.

Con el cambio de Gobierno, desde finales de 2011³³ se introducen medidas estructurales tendentes a homogeneizar las condiciones laborales del ámbito público con las existentes en el sector privado y reducir el peso de la masa salarial en el conjunto del gasto público, como la prolongación de la congelación de las ofertas de empleo público hasta 2014; la habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración para el personal no funcionario; la elevación de la edad de jubilación hasta los 67 años; la extensión mínima de la jornada laboral hasta las 37,5 horas semanales; y ajustes de empleo público en educación y sanidad. A éstas se añaden otras medidas coyunturales como la congelación de salarios en 2012, 2013 y 2014; la supresión de una paga extra en 2012; y la introducción de restricciones de contratación temporal y amortización de vacantes. Además, se añadieron la reducción de días de asuntos particulares y adicionales; la modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal; un plan de reducción del absentismo; y la modificación del régimen de incompatibilidades y de los permisos sindicales (CORA, 2013: 52).

Estas medidas acompañan a la gran reforma estructural de la Administración pública española que es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollo de la del artículo 135 de la Constitución española, modificado en noviembre de 2011. La Ley incrementa notablemente la capacidad de control en la ejecución presupuestaria, una nueva regla de gasto, introduce potentes instrumentos y medidas preventivas y correctivas, con el fin de lograr el equilibrio estructural financiero y la estabilidad presupuestaria.

Finalmente, estas reformas se han visto acompañadas de otras que están produciendo cambios profundos en el panorama administrativo de la AGE, como la reestructuración de los departamentos ministeria-

supuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, prolongaron o incrementaron las medidas de ahorro directa o indirectamente en los gastos de personal.

³³ Especialmente a través del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

les; la organización de los mismos; la reducción relevante de altos cargos y órganos directivos; la modificación del régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades del sector público estatal; y el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal (CORA, 2013: 53-56).

2. *Las características de las medidas estructurales*

Las medidas de gestión de personas adoptadas tradicionalmente por la Administración española ante situaciones de crisis se han centrado fundamentalmente en limitar o impedir el acceso a la función pública; recortar las retribuciones de manera lineal o, como en 2010, progresivamente desde los niveles inferiores a los superiores; revisar la jornada y el tiempo de trabajo; y, más escasamente, distribuir el personal entre distintos organismos de una misma Administración. Estas medidas no han afectado a la estructura de la Administración pública ni a su conformación y han resultado de una eficacia dudosa. Así, en la crisis de los años noventa del pasado siglo, estas medidas dieron lugar en la Administración española, una vez que llegó la bonanza económica, a una nueva expansión, en algunos casos sin precedentes, del empleo público, como si de un «efecto muelle» se tratase. Tras un periodo breve y más o menos intenso de contracción se produce una expansión, sin que ninguno de los movimientos altere en lo sustancial el modelo español de función pública ni haga sostenible en el tiempo el gran esfuerzo realizado en un momento determinado. Esto es debido a que en nuestro país no se ha producido un intento efectivo para orientar la AGE hacia la gestión por resultados; además, las reformas organizativas llevadas a cabo han producido un escaso impacto (PARRADO, 2010: 567).

Es cierto que las medidas estructurales requieren de un mayor tiempo para que se vean sus resultados frente a las medidas señaladas. Sin embargo, diversos estudios muestran que es más adecuado afrontar situaciones como la actual con una mezcla de medidas estructurales y lineales (INAP-OCDE, 2013: 146-149, 202-203; OCDE, 2013: 101-102). Las razones para utilizar las medidas de tipo lineal, además de su efecto a corto plazo, frente a las estructurales son de carácter cultural (igualitarismo), organizativo (ausencia de instrumentos de gestión estratégica, escasa profesionalización) y político (falta de liderazgo, evitar la conflictividad) (INAP, 2012). Esta opción por la solución lineal contrasta con el debate mantenido en Europa en los últimos años sobre el papel di-

namizador del Estado y las Administraciones públicas en la sociedad y en la economía y la estructuración de nuevas relaciones intergubernamentales con el fin de mejorar la eficacia (IGLESIAS, 2010: 1040).

La aplicación de medidas líneas tiene una serie de efectos negativos, de los que se van a señalar algunos: desmotivación, especialmente de las personas más valiosas (RIVERO, 2012: 90); envejecimiento de la plantilla; incremento de la temporalidad; dificultad para atraer y retener el talento en las organizaciones públicas; y aleatoriedad del impacto de las medidas en las organizaciones. La inexistencia de medidas estructurales impide una adecuada asignación de efectivos a las nuevas prioridades presupuestarias y sociales. Así, es perfectamente posible que un recorte de un 80 por ciento en el presupuesto de un organismo no se vea acompañado del ajuste de personal correspondiente, a la vez que las bajas en otro organismo considerado prioritario no puedan ser cubiertas.

Para evitar estos efectos es necesario diseñar medidas estructurales en el marco de un nuevo modelo de función pública en la línea de los países más avanzados de nuestro entorno, según se ha mostrado a través de los indicadores recogidos en las páginas anteriores. Ésta es la conclusión de la OCDE (2010a: 89-110), que analiza las medidas adoptadas por diversos países de la Unión Europea en materia de empleo público. Frente a un impacto inmediato y a corto plazo de las medidas basadas en la eficiencia, las medidas estructurales tienen un impacto amplio y persistente y consiguen reducir el déficit de forma sostenida. Sin embargo, las medidas emprendidas por los países durante la actual crisis son predominantemente de carácter lineal y buscan la eficiencia inmediata, aunque varios de ellos vienen desarrollando importantes transformaciones estructurales en la última década.

Ya se han señalado las medidas más habituales de carácter lineal tomando como ejemplo el caso español.

3. *Las medidas estructurales*

Si se tiene una visión sistémica de la Administración pública, se entenderá que no es posible separar el factor de los recursos humanos o la gestión de personas de los factores organizativo, presupuestario y financiero, procedimientos de gestión y producción y circulación de la información (BAENA, 2000: 274). Esto significa que hay que considerar estos factores de una forma integral e interrelacionada al diseñar y aplicar medidas de reforma o de transformación de la Administración pública. No obstante, aquí se van a señalar las medidas que afectan a la gestión de personas en el ámbito público.

Las medidas habituales se dirigen a mejorar la productividad, lograr la eficiencia y también, aunque no siempre, a reestructurar los medios de la Administración pública. Esta combinación de medidas a corto plazo de carácter lineal con medidas a largo plazo de carácter estructural es la que han adoptado países que han introducido decididamente sistemas avanzados y estratégicos de gestión de los recursos públicos. Esto incluye incidir en el diseño orgánico y en la racionalización organizativa (GORRITI, 2013: 14). Las medidas de carácter estructural incluyen la revisión profunda de la cartera de servicios; la reasignación o redistribución de funciones o servicios entre los niveles gubernamentales; o la externalización y privatización (ALEJOS, 2002: 14).

Las soluciones buscadas más frecuentes son la reducción o congelación de la oferta de empleo público, la reducción de puestos, la jubilación anticipada y la redistribución de efectivos. La tercera medida se ha aplicado escasamente en España y la tendencia es la contraria, esto es, alargar la edad de jubilación e introducir requisitos más duros para adelantarla. La reasignación de efectivos apenas tiene uso en nuestra Administración (PARADA, 2013: 104).

Como hemos visto, las dos primeras medidas señaladas se han aplicado de manera intensa en el caso español. La experiencia de otros países muestra que generan efectos no deseables en la eficiencia general del sistema. Además, su efecto estructural es reducido, como se ha demostrado cuando se han aplicado en España y en el resto de los países. Para que tengan un efecto positivo, este tipo de medidas deben ir acompañadas de una planificación estratégica y se debe evitar su aplicación aleatoria y puntual (OCDE, 2010c: 267-269).

Por lo que respecta a la reasignación de efectivos, esta medida trata de afrontar la reducción de empleo y puede presentarse de manera complementaria a las dos anteriores con el fin de paliar sus efectos adversos. La medida no solo se ha introducido en los países con sistemas de empleo en la función pública, sino también en los que se encuadran en los de carrera, como Portugal y Francia. Esta medida estructural se completa, si atendemos a lo implantado en diversos países, con mecanismos de mejora de la productividad, la medición del rendimiento, la innovación organizativa, la reducción del tamaño, la reorganización del sector público, la externalización de servicios, la revisión de las prioridades presupuestarias. Estas medidas precisan de la flexibilidad en la gestión de recursos humanos, que es una de las características que subyace en el planteamiento del recurso a la reasignación de efectivos (JIMÉNEZ, 2013). La inclusión a partir de 2012³⁴ del despi-

³⁴ Mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

do por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción supone un quiebre en el modelo de función pública y una importante medida de carácter estructural y facilita la planificación estratégica.

El incremento de la flexibilidad en la gestión del personal ha sido frecuente en numerosos países de la OCDE en los últimos veinte años. La finalidad es aproximarse a los modos de gestión del sector privado en aspectos como la planificación de los recursos humanos, la evaluación del capital humano, la reducción del empleo de por vida, el desarrollo de marcos de gestión por competencias, la revisión de procesos y de mecanismos de prestación de servicios, la ampliación del ámbito de competencias de los directivos, la reforma de la carrera administrativa y de los sistemas de puestos de trabajo, una selección basada en las competencias, el análisis de capacidades, las formas de contratación equivalentes al sector privado, la evaluación del rendimiento, la rendición de cuentas. Pocas de estas medidas se han implantado en nuestra función pública, donde la flexibilidad se ha circunscrito al modelo de relaciones intergubernamentales en esta materia, fundamentalmente para reducir la legislación básica del Estado (ARENILLA, 2007).

El informe Reforma de las Administraciones Públicas, en su apartado «Medidas estratégicas en materia de empleo público», prevé las siguientes actuaciones: un nuevo modelo de carrera administrativa y un sistema de evaluación del desempeño en el marco del futuro Estatuto de la Función Pública de la Administración General del Estado; la clarificación del régimen jurídico del personal; la reordenación de la clasificación de los cuerpos de la AGE y de sus competencias; la definición de itinerarios formativos; la introducción de la polivalencia funcional del personal laboral; la reconsideración del personal eventual; la movilidad entre puestos de trabajo y entre Administraciones; la flexibilización de la adscripción de puestos de trabajo; un sistema de medición de la productividad/eficiencia; adecuación entre las necesidades del personal y los objetivos estratégicos de la organización; mejora de los sistemas de información; una mayor coordinación de los planes de formación entre las diferentes Administraciones; la gestión centralizada de los cursos de carácter transversal en la AGE (CORA, 2013: 82-86).

Estas medidas se pueden ver complementadas con otras que las refuerzan y que se deben aplicar en los diversos subsistemas administrativos (RAMIÓ, 2002: 283-286), como priorización de ámbitos de actuación, reestructuración organizativa, clarificación de competencias administrativas, cooperación interadministrativa, administración por objetivos, formación por competencias y de reubicación, rendición de cuentas y responsabilidad de los responsables políticos, revisión de prioridades presupuestarias, control del gasto, control de las incom-

patibilidades, amortización de vacantes, trabajo a tiempo parcial, control de las horas extraordinarias, ampliación de la edad de jubilación, retribución por rendimiento, control del absentismo, motivación del personal, fomento de la movilidad interadministrativa, profesionalización de la Administración.

Finalmente, las medidas de carácter estructural incluyen la revisión profunda de la cartera de servicios; la reasignación o redistribución de funciones o servicios entre los niveles gubernamentales; y la externalización y privatización de determinados servicios públicos.

Las transformaciones de las instituciones públicas en las próximas décadas afectan por igual a todos los Estados europeos (MUÑOZ, 2012: 193); por tanto, parece recomendable atender a la experiencia de los diversos países de nuestro entorno, que muestra que es preciso que la AGE y el conjunto de las Administraciones españolas diseñen una estrategia de gestión de personal a largo plazo que incluya medidas orientadas a la eficiencia inmediata y medidas que permitan la sostenibilidad del sistema, el mantenimiento y ampliación del talento y la generación de valor público.

4. *El camino a seguir*

No se trata ahora de proponer un plan completo de actuaciones encaminadas a introducir la flexibilidad y la planificación estratégicas en la función pública española. Lo que sigue a continuación es una serie de ideas dirigidas a fundamentar ese plan que nos permita aproximarnos a la corriente principal de la gestión de personas en el ámbito público de la OCDE, de la que, a la vista de los datos ofrecidos en los apartados anteriores, nos encontramos alejados.

La primera idea es que la función pública es el resultado de la oferta de los servicios y actividades públicos de la Administración. Para incidir de una manera efectiva en ella es necesario reflexionar sobre la cartera de servicios y la forma de gestionarlos, así como sobre los recursos que deben emplearse y quiénes deben aportarlos.

La segunda idea es asentar la idea de que la gestión pública ha de medirse, compararse, evaluarse y planificarse. Para ello es necesario establecer objetivos de gestión que han de enlazarse con los objetivos políticos y de gobierno. A esta idea le acompaña la que señala que es necesario contemplar la Administración pública desde una perspectiva sistémica. Así, los recursos humanos deben relacionarse con el resto de los medios y con todos los factores administrativos, lo que excluye un enfoque exclusivamente normativo o formal.

La cuarta idea es que es preciso prever el efecto de las medidas en el funcionamiento real de la Administración y de cada uno de sus subsistemas. Esto implica reconocer que la reforma de la función pública implica al conjunto de las Administraciones públicas por constituir un sistema único general (PAREJO, 2000: XIX y ss.). Esta idea implica incluir entre las medidas de reestructuración de una Administración, por ejemplo, al resto de las Administraciones públicas.

La quinta idea es que es preciso reforzar las unidades centrales de gestión de personas en el ámbito público, que se ve favorecida por el desarrollo de las TIC. La flexibilidad en la gestión y la ampliación del ámbito competencial y de responsabilidad de los directivos no están reñidas con la centralización de las decisiones y la gestión estratégicas y de los sistemas de información, evaluación y control de resultados. Las medidas de austeridad son, sin duda, necesarias, pero no son la única respuesta a la crisis actual (RIVERO, 2012: 15 y 16); es preciso repensar el Estado y la Administración sin olvidar el derecho a la buena administración de los ciudadanos para la mejora del funcionamiento y la actuación de las Administraciones públicas (TOMÁS, 2004: 37).

VI. CONCLUSIONES

Para saber si hay muchos o pocos empleados públicos en España es necesario conocer su número, lo que no es tarea sencilla, y comparar esta magnitud con la de los países de nuestro entorno, singularmente los de la OCDE. A la vista de estos datos, de su evolución y de las medidas adoptadas para afrontar la crisis actual, se pueden contrastar éstas con las adoptadas por los integrantes de la OCDE.

La existencia de cuatro fuentes oficiales de información sobre el número de empleados públicos en España dificulta conocerlo exactamente. La fuente más fiable es el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, del Registro Central de Personal; frente a la Encuesta de Población Activa; el Informe de Personal al Servicio del Sector Público Estatal, de la Intervención General del Estado, y los Presupuestos Generales del Estado.

La evolución de los empleados públicos en la Administración pública estatal entre 2003 y 2013 ha experimentado un crecimiento de un 4,72 por ciento. Por su parte, el personal de las Administraciones autonómicas se ha incrementado en el mismo periodo en un 14,69 por ciento; el personal de las entidades locales se ha reducido en un 0,49 por ciento, y el de las universidades ha aumentado en un 61,39 por ciento. Finalmente, si agregamos estos colectivos, el resultado es de un incre-

mento del 10,61 por ciento, esto es, se ha pasado de 2.329.667 empleados en 2003 a 2.576.746 empleados en 2013.

En relación con la mano de obra del total del país, España presentaba en 2011 una cifra de empleados públicos por debajo de la media de la OCDE, ocupando el puesto 18 de 32 países estudiados. Asimismo, en el gasto de la Administración General por persona, España estaba por debajo de la media de la OCDE, ocupando en 2011 el puesto 20 de 34 países estudiados. Por el contrario, por lo que respecta al peso de las compensaciones a los empleados en el total de costes del sector público, España ocupaba en 2011 el puesto 8 de 33 países, estando por encima de la media de la OCDE. Este dato nos indica que existe un amplio margen de mejora en la eficiencia del sistema de costes de producción de los servicios públicos por lo que respecta al coste de los empleados públicos.

La compensación anual media de los directivos públicos de la AGE en 2011 está por debajo de la media de la OCDE, un 37,4 por ciento. No es el caso de los profesores españoles no universitarios, que superan ampliamente la media de la OCDE. En el caso de los mandos intermedios de la AGE, la compensación se situaba en 2009 en la media de la OCDE, para estar en 2011 un 8,4 por ciento por debajo. Sin embargo, los puestos básicos de secretaría se sitúan por encima de la media, ocupando el puesto 6 de 20 Administraciones estatales estudiadas. Esta diferencia media entre los puestos superiores y los inferiores hace que el abanico salarial en la AGE sea de 1:2,93, mientras que en la OCDE es de 1:4,53. Se constata así un retroceso retributivo en todos los colectivos de la AGE desde 2009, aunque es mayor en la alta función pública y en los mandos intermedios. La caída en las retribuciones del profesorado es acusada, aunque las mantiene un 21,4 por ciento superiores a la media de la OCDE.

Si se compara la AGE con las Administraciones equivalentes de los países de la OCDE en los aspectos relacionados con la gestión estratégica, el estado del liderazgo en los recursos humanos y las relaciones laborales se obtienen los siguientes datos, tomando como referencia 2010: ocupaba en 2010 el puesto 29 de los 31 países estudiados de la OCDE en el uso de prácticas separadas de gestión de recursos humanos con los funcionarios de alto nivel; está más politizada que los principales países de nuestro entorno europeo; no dispone de la posibilidad de que el despido de empleados cuente con contratos abiertos cuando una agencia o ministerio necesiten reestructurar o disminuir el número de empleados; tampoco cuenta con planes de estímulo de baja voluntaria para implementar la reasignación de efectivos; ocupaba el puesto 24 de los 31 países estudiados de la OCDE en la utilización de

prácticas en la gestión estratégica de los recursos humanos en la AGE en 2010; ocupaba el puesto 29 de 33 de la OCDE en lo referente a la extensión de la delegación de la gestión de los recursos humanos a los ministerios; se situaba en 2010 en el puesto 27 de los 31 países estudiados en la extensión del uso de la valoración del rendimiento en las decisiones de recursos humanos; atendiendo a la extensión del uso de remuneración ligada al rendimiento, la AGE ocupaba el puesto 21, en este caso de 32 países de la OCDE; en 2010 financiaba mayoritariamente con fondos públicos a sus sindicatos, lo que solo sucedía en otro país de la OCDE, Hungría, entre los 33 países estudiados.

Además de los retos anteriores, la AGE y, por extensión, las Administraciones españolas deben afrontar una selección del personal basada en competencias, tal y como ya realizan países de nuestro entorno como Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido o la Comisión Europea.

El Consejo de Ministros viene adoptando desde 2009 una serie de medidas que buscan la eficiencia y se encaminan a limitar las vacantes de los puestos de trabajo y la oferta de empleo público. Por lo que afecta a las primeras, la reducción ha sido de 35.042 vacantes entre 2009 y 2012. La segunda pasó de convocar 35.895 plazas en 2008 a 1.810 en 2013.

Las intensas medidas anteriores no se han acompañado de una planificación estratégica ni de otras medidas estructurales que eviten los efectos negativos de las soluciones basadas en la eficiencia que se han observado en diversos países de la OCDE, como son: desmotivación, especialmente de las personas más valiosas; envejecimiento de la plantilla; incremento de la temporalidad; dificultad para atraer y retener el talento en las organizaciones públicas; y aleatoriedad del impacto de las medidas en las organizaciones.

Las medidas basadas en la eficiencia tienen un impacto inmediato en el déficit y su efecto es a corto plazo, mientras las medidas estructurales tienen un impacto amplio y persistente y consiguen reducir el déficit de forma sostenida. Algunas de éstas son las siguientes: la planificación de los recursos humanos, la evaluación del capital humano, la reducción del empleo de por vida, el desarrollo de marcos de gestión por competencias, la revisión de procesos y de mecanismos de prestación de servicios, la ampliación del ámbito de competencias de los directivos, la reforma de la carrera administrativa y de los sistemas de puestos de trabajo, una selección basada en las competencias, el análisis de capacidades, las formas de contratación equivalentes al sector privado, la evaluación del rendimiento, la rendición de cuentas. Estas medidas han de complementarse con otras que las refuerzan y que se deben aplicar en los diversos subsistemas administrativos.

La experiencia de los diversos países de nuestro entorno muestra que es preciso que la AGE y el conjunto de las Administraciones españolas diseñen una estrategia de gestión de personal a largo plazo que incluya medidas orientadas a la eficiencia inmediata y medidas que permitan la sostenibilidad del sistema, el mantenimiento y ampliación del talento y la generación de valor público. Se trata de que con esa estrategia podamos aproximarnos a la corriente principal de la gestión de personas en el ámbito público de la OCDE, de la que, a la vista de los datos ofrecidos, nos encontramos alejados.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS GARMENDIA, B. (2002): *Auditoría de Gestión Pública. Una propuesta metodológica*, Oñati: IVAP.
- ARENILLA, M. (2007): «Sistema político y cohesión territorial en el Estatuto Básico del Empleado público», en E. ÁLVAREZ (coord.), *El futuro del Estado*, Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública, págs. 293-334.
- (2011): «El marco teórico actual de la Administración Pública», en M. ARENILLA (coord.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Santa Cristina: Netbiblo.
- BAENA, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid: Tecnos.
- BLANCO DE TELLA, L., y GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1975): *Organización y procedimiento administrativos. Estudios*, Madrid: Editorial Montecorvo, S.A.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2013*.
- GORRITI, M. (2013): «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 4, junio, págs. 8-23.
- IGLESIAS, A. (2010): «Administración pública y dinamización del Estado de Bienestar: Las estrategias de reforma administrativa en Europa», en M. ARENILLA (coord.), *La Administración entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: INAP, págs. 1039-1058.
- INAP (2012): *Reflexiones sobre la reconfiguración del modelo de empleo público en el nuevo contexto económico*. Mimeografiado.
- INAP-OCDE (2013): *Panorama de la Administración Pública*, Madrid: INAP.
- JIMÉNEZ, R. (2013): «Estrategias para modernizar la gestión pública de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 4, junio, págs. 76-96.
- MORENO JIMÉNEZ, J. M.; PÉREZ ESPÉS, C., y VELÁZQUEZ, M. (2010): *La e-Cognocracia en el Diseño de Políticas Públicas*. En evaluación.
- MUÑOZ, S. (2012): «Hacia un nuevo Derecho Administrativo», en A. BLASCO (coord.), *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo (Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo)*, Madrid: INAP, págs. 191-240.
- OCDE (2010a): *Getting it Right: Restructuring the government workforc*, París: OCDE.
- (2010b): *Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector*, París: OCDE.

- OCDE (2010c): *Finland. Working Together to Sustain Success*, París: OCDE.
- (2011) *Public Servants as Partners for Growth. Toward a Stronger, Leaner and more Equitable Workforce*, París: OCDE.
- (2013): *Governance at a Glance 2013*, París: OCDE.
- PARADA, R., y FUENTETAJA, J. (2013): *Derecho de la Función Pública*, Madrid: Open Ediciones Universitarias, S.L.
- PAREJO, L. (2000): «Prólogo», en J. FONDEVILA, *Constitución y empleo público*, Granada: Comares.
- RIVERO, R. (2012): *La necesaria innovación en las instituciones administrativas. Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*, Madrid: INAP.
- TOMÁS, B. (2004): *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid: INAP.