



Manuel Villoria Mendieta ocupa actualmente una Cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; es Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en EE.UU., donde estudió el Master in Public Affairs por la Indiana University. Es Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Es autor de más de cien publicaciones (libros y artículos) sobre Administración Pública y ética administrativa, entre ellos *Ética pública y corrupción*

(Tecnos-UPF, 2000),

*La corrupción política*

(Síntesis, 2006) o

*Cultura de la legalidad, instituciones, procesos y estructuras*

(con Isabel Wences, La Catarata, 2010). Ha ocupado diferentes puestos en la Administración Pública española como el de Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. Fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency Internacional, capítulo español. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, así como en diversos institutos de Administración Pública, ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la Administración en España y América Latina. Su pasión es la literatura, especialmente la poesía de comienzos del siglo XX, y el cine clásico; podría abandonar una buena cena por una película de John Ford. Comparte con su hijo un amor desmedido por el Real Madrid, a pesar de Mourinho.

### **La Administración Pública española está sobredimensionada: ¿Realidad o leyenda urbana?**

El principal problema para responder adecuadamente a esta pregunta es la falta de información fiable al respecto. No creo que sepamos muy bien cuántas personas trabajan para el sector público, sobre todo si incluimos en este amplio concepto a las personas con contratos laborales temporales o a los empleados de empresas subcontratadas que, realmente, realizan todo su trabajo para dicho sector.

La forma de medir es bastante diversa. Por una parte, tenemos los datos del **Boletín Estadístico de Registro Central de Personal-MAP**.

Estos datos nos indican que el número de empleados públicos era en 2009 de unos 2.552.000 (ver tabla 1) y hoy, según la Secretaría de Estado para la Función Pública, el número es de 2.686.936.

**Tabla 1: Personal al servicio de las Administraciones Públicas en España. (1990-2008)**

□

□

**enero 1990**

**enero 1995**

**enero 2000**

**enero 2005**

**enero 2008**

**junio 2009**

Admón Pública Estatal

1.248.916

918.006

828.786

540.868

561.551

□

**583.447**

Comunidades Autónomas

514.273

625.771

781.948

1.190.607

1.300.232

**1.345.577**

Administración Local

333.843

371.456

531.654

563.392

623.214

627.092

Datos que

De acuerdo con estos datos no podemos decir que el empleo público en España esté claramente sobredimensionado, al menos si lo comparamos con el de los Estados Miembros de la Unión Europea, utilizando como medida las ratios de empleados públicos por población ocupada y activa. En su conjunto, a pesar del enorme desempleo de España, el volumen es ligeramente inferior al que presentan, en proporción, administraciones de los países de nuestro entorno inmediato, como pueden ser Francia o Alemania.

No obstante, estos datos son poco fiables, pues no incorporan un volumen de personal realmente importante.

Por ejemplo, en el ámbito del **sector público estatal**, no se incluyen: - trabajadores de sociedades estatales

- trabajadores de fundaciones en mano pública
  - trabajadores de consorcios
  - altos cargos en general de la Administración del Estado
  - personal laboral de la Administración del Estado con contrato de trabajo de duración determinada no superior a seis meses
  - efectivos en reserva de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Fuerzas Armadas (reserva activa, transitoria y mutilados)
  - efectivos en segunda actividad del Cuerpo Nacional de Policía
  - funcionarios en prácticas o en períodos de formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- En relación a las **Comunidades Autónomas**, el dato de efectivos es suministrado por las propias administraciones autonómicas a través de la Secretaría de la Comisión de Coordinación del Empleo Público. La información suministrada no abarca, al menos, los efectivos de las entidades públicas empresariales, sociedades públicas, fundaciones en mano pública y consorcios.

Finalmente, en cuanto a las entidades que integran la Administración Local, parece que no se incluye en esta fuente de información al personal dependiente de la administración institucional y consorcial local, ni tampoco a los efectivos dependientes del sector público empresarial y fundacional. En suma, parece que se queda bastante gente fuera de cómputo. También es importante destacar dos hechos: El primero es el de la distribución territorial, que, como vemos, deja a la AGE como administración más pequeña en RRHH a su servicio. Una AGE que reduce plantillas frente a unas administraciones subnacionales que crecen de forma bastante clara; El segundo, vinculado al anterior, es el hecho de que, en su conjunto, desde el año 1996 el volumen de efectivos al servicio de las Administraciones Públicas se ha incrementado en 651.136 personas, un 31,80%.

Por todo ello, ante las dudas, la otra fuente de información a la que podemos acudir es la **Encuesta de Población Activa (EPA)**.

Según la EPA, el número de asalariados del sector público es bastante superior a los datos del Boletín (ver tabla 2).

□

**Tabla 2. EVOLUCIÓN DE ASALARIADOS EN ESPAÑA 2004-2010**

□

**CATEGORÍA**

**2004Q1**

**2005Q1**

**2006Q1**

2007Q1

2008Q1

2009Q1

2010Q3

**ASALARIADOS**

14.375,4

14.977,0

15.888,9

16.514,5

16.817,4

15.843,1

15.456,3

## ASALARIADOS SECTOR PÚBLICO

2.743,1

2.831,5

2.863,3

2.932,2

2.873,2

3.029,5

3.175,9

## ASALARIADOS SECTOR PRIVADO

11.632,3



12.145,5

13.025,7

13.582,3

13.944,2

12.813,5

12.280,4

Fuente: EPA

En un análisis dinámico de la evolución del empleo en España, y sobre la base de los resultados estadísticos que muestran las series de la EPA, se aprecia que en los últimos siete años, el incremento de asalariados del sector público ha sido prácticamente constante, de modo que, frente a los 2.743.100 asalariados del sector público en el primer trimestre de 2004, hemos pasado en el tercer trimestre de 2010 a 3.175.900, esto es, 432.800 asalariados más. En cambio, mientras que la serie de asalariados del sector público presenta una senda regular de crecimiento en el período considerado, la serie de asalariados privados presenta un comportamiento diferente, como todos sabemos y se puede ver en la tabla. La razón fundamental –no única- de esta diferencia está, suponemos, en el conjunto de personas que trabajan para entes públicos de todo tipo de las tres administraciones. En España hay, al menos, un total de 20.935 entidades públicas en las tres administraciones (central, autonómica y local). En el caso del sector público estatal, son 474, de las cuales tres cuartas partes actúan sujetas a derecho privado. Un volumen que explica, en gran medida, los cerca de medio millón de asalariados que al parecer trabajan en el sector público. Otra razón podría ser debida a errores en los propios encuestados, pero, en todo caso, la diferencia es demasiado importante como para no ser tenida en cuenta.

Si comparamos estas cifras, en lugar de las previamente citadas, con los países europeos, entonces el sector público español supera ampliamente al Reino Unido, a Países Bajos o a

Suecia, y levemente a Alemania, en número de empleados públicos por población activa y ocupada, lo cual ya sí que debería plantearnos dudas consistentes sobre la superpoblación existente. Alemania es un país federal, muy descentralizado (como España), pero tiene un Estado de bienestar más desarrollado, y no digamos los otros tres países mencionados, por lo que tal vez es cierto que en España se ha elevado quizás excesivamente el empleo público en las administraciones territoriales y en la administración instrumental de forma no muy acorde con las necesidades del país, los servicios prestados y las posibilidades de financiación. Por ejemplo, el gasto público de España en educación sobre PIB es de 4,3 y la media de la UE es de 5,3%; en sanidad, el gasto es de 6,4 y la media UE es de 7,4%.

Podríamos matizar este dato si, en lugar de comparar con población activa comparamos con población general; en ese caso, España estaría más cerca de la media y por debajo en número de empleados de los países con mayor desarrollo de estado de bienestar socialdemócratas. No obstante, las prestaciones en dichos países y el volumen de gasto público sobre PIB son muy superiores a los españoles. No hay que olvidar que, de los países más desarrollados, España es aquel donde el gasto público por persona es el más bajo, mientras en España el gasto es de 15.000 dólares per cápita, en Alemania es de 19.000 y en Francia de 23.000 (en Estados Unidos es de 19.000!). En resumen, que a partir de un mismo objetivo, según la publicación de origen que se tome de referencia, se puede llegar a la conclusión de que en el sector público español hay sobrepoblación o población adecuada. Aunque los datos parece que nos acercan a la idea de que el país no puede, en este contexto, mantener estos niveles de empleo público, sobre todo en áreas que no son estratégicas para el desarrollo económico y social del mismo. Más aún, no debemos olvidar añadir a estas cifras el hecho de la externalización de las tareas y servicios propios de la Administración mediante la contratación administrativa, encomiendas u otras figuras, que muchas veces comportan una verdadera contratación de personal y que es uno de los aspectos patológicos que se han puesto de relieve en el reciente Informe General sobre los principales resultados de la ejecución de los Planes de control financiero permanente y auditoría pública del ejercicio 2009. Aunque la comparación en este tema con países de nuestro entorno y, desde luego con los escandinavos, creo que dejaría a España bastante por detrás. En la mayor parte de Europa, y desde luego en Estados Unidos, se subcontrata bastante más y se externaliza también un poco más.

**¿Cuáles son, a su juicio, los principales problemas a los que se enfrenta la administración pública en la actualidad?**

Para empezar, existe un problema de ingresos públicos, que debería tratar de superarse con una suficiente carga impositiva y una lucha rigurosa contra el fraude. Es un tema muy difícil de lidiar y no existen soluciones que sean totalmente positivas, pero en este momento no queda más remedio. También, por desgracia, hay un exceso de gastos que deberá llevar a reducción del gasto público. Dónde y cómo cortar el gasto es algo que implica elegir entre males, pero lo esencial es aceptar que la reducción del déficit exige ese sacrificio. En mi opinión, la AGE tiene poco espacio para la reducción; sin embargo, la administración local y la autonómica tienen mayores posibilidades para ello. Tal vez sea momento para refundir municipios, reducir competencias municipales (por ejemplo, policiales) y, a partir de esa reducción sustancial, replantearse el papel de las diputaciones. Sin lugar a dudas, la mayoría de los entes públicos, fundaciones y empresas públicas deberían empezar a ser analizados y, en su caso,

suprimidos.

No obstante, dichas estas generalidades, creo que generar una lista exhaustiva es algo que me supera; aún así, y sin ánimo de cubrir todos los aspectos, me permito priorizar lo siguiente, siempre considerando el contexto de profunda crisis económica que vivimos y viviremos por un tiempo y centrándome en la AGE:

1. Hay que aprobar una ley de resultados y objetivos del gobierno, que obligue a cada organismo público a definir un plan estratégico, un sistema de objetivos coherentes con los compromisos de reducción del gasto y un sistema de objetivos e indicadores a monitorizar desde Presidencia.
2. Hay que crear una unidad de políticas públicas en Presidencia y unidades en cada departamento que realicen labores de prospectiva y de control del sistema de indicadores nacional.
3. Es necesario fortalecer la capacidad estratégica de la presidencia y crear un cuadro de mando integral a nivel nacional.
4. Es preciso aprobar una Ley de transparencia en el gobierno.
5. Es urgente tener un informe nacional sobre externalizaciones y subcontrataciones que nos permita conocer la situación existente y marque una estrategia sobre la materia. Gobernar con el mercado y la sociedad civil es ineludible hoy, pero la dirección pública y la coherencia estratégica no deben ser minusvaloradas.
6. Hay que reforzar la evaluación de políticas y programas públicos y tomar decisiones coherentes con ello.
7. Hay que profundizar en el desarrollo del e-government y dar el salto al gobierno abierto.
8. Hay que continuar con las políticas de simplificación administrativa y con la mejora regulatoria.
9. Hay que crear un registro de *lobbistas* y regular la actividad de lobby en España.
10. Debe garantizarse independencia suficiente a la Oficina de Conflictos de Interés; para ello, debería otorgársele cierta capacidad presupuestaria, un nombramiento de la dirección basado en criterios meritocráticos y una protección a su dirección frente a ceses políticos.
11. Es necesaria una Ley de protección al denunciante de corrupción, fraude, abuso o despilfarro.
12. Es necesaria la creación de una Dirección Pública profesional, inspirada en los modelos de *Senior Executive Service*, que garantice la calidad de los nombramientos en los cargos de hasta Director General y la protección frente a ceses partidistas. Es imprescindible eliminar la libre designación como instrumento de nombramiento y cese en la Administración Pública.
13. El gobierno debería elaborar un plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción; ello exigiría incorporar actores estratégicos clave para su desarrollo y políticas de educación ciudadana en materia de corrupción.
14. El Tribunal de Cuentas debería incorporar a su actividad ordinaria una auditoría anual de gestión económico-financiera y de eficacia de los órganos públicos o, al menos, de aquellos más relevantes en términos presupuestarios.
15. Se deberían crear comités de ética en cada organismo público, encargados de analizar el cumplimiento de los códigos existentes, proveer consulta especializada, desarrollar una red de mejores prácticas y promover marcos de integridad organizacionales. Estos comités deberían depender funcionalmente de la Agencia Anticorrupción u órgano que asuma sus funciones.

16. Hay que proteger el mérito y la igualdad en el acceso y en la carrera, protegiendo la Administración de la politización partidista y del clientelismo. (Cuidado con la pérdida de la seguridad en el empleo en los sectores estratégicos y dotados de imperium.)
17. Hay que desarrollar un plan para incentivar el cumplimiento del Código ético del Estatuto y garantizar disciplina, imparcialidad y eficacia en el servicio público.
18. Hay que desarrollar el Estatuto Básico y, prioritariamente, regular minuciosamente los planes estratégicos de RR.HH., la carrera horizontal y la evaluación del desempeño.
19. Hay que realizar un análisis en profundidad de las funciones de la AGE y diseñarla de forma coherente con su naturaleza y futuro. Las competencias de los diferentes tipos de puestos deben ser incorporadas claramente a las RPT.
20. Hay que lanzar un plan de mejora de la imagen y legitimación del sector público.
21. Hay que dar más capacidad a los empleados públicos para innovar, desarrollar ideas y mejorar servicios públicos, con sistema nacional de premios a la innovación y a la reducción de costes.
22. Hay que repensar las relaciones con la ciudadanía y mejorar las vías de participación equitativa de esta en la formulación e implantación de las políticas públicas. **Tras los sucesivos procesos de modernización abordados en los últimos años y en el actual contexto de crisis económica e institucional, ¿cree necesaria una nueva reforma de la administración pública en España? Si lo considera así, ¿cuáles deberían ser los principales elementos a tener en cuenta?**

Desde luego que la reforma es imprescindible, no se trata de cortar y cortar sin diseño ni criterio. Se trata de repensar la AGE considerando el momento histórico presente, pero sin dejar de mirar a un futuro para el que hay que ir poniendo las bases. Me remito a la respuesta previa sobre los contenidos del plan.

### **¿Cree que la Administración Pública responde en España a las expectativas de los ciudadanos?**

De acuerdo a las encuestas de satisfacción con los servicios, no podemos decir que la AP española sea claramente ineficaz. Al contrario, hay servicios bastante bien valorados. No obstante, existen algunos en los que empieza a detectarse un deterioro que habría que afrontar seriamente (por ejemplo, la educación). Muchas de las críticas se basan en estereotipos *burófobos*

que hay que combatir con una buena política de comunicación. La práctica de acusar al empleado público de todos los males del país empieza a ponerse de moda y ello va a suponer una deslegitimación del servicio público que no podemos permitir. La clave es procurar dar mejor servicio aunque con menos medios, más compromiso público e intolerancia con la corrupción, el abuso y la ineficacia.

### **¿Considera adecuada la formación que reciben los empleados públicos para un correcto desempeño de sus funciones?**

No, creo que la formación en el sector público es deficiente. Falta detección de necesidades adecuada (no hay definición de competencias seria y rigurosa), no hay coherencia entre

formación y necesidades estratégicas del país y, sobre todo, se ha abandonado la formación de directivos en el marco de un programa de profesionalización de la función directiva. Ahora que no hay dinero, tal vez sea el momento de replantearse a fondo todo el sistema de formación continua y centrarse en lo esencial: formar en valores a los directivos públicos y profundizar en la generación de competencias gerenciales. El cambio debe empezar por arriba si queremos que llegue a buen fin.