

UAB-EAPC

CLAVES DE LA CRISIS DEL EMPLEO PÚBLICO

Francisco Longo

Barcelona, octubre 2011

ESADE

Universidad Ramon Llull

INSTITUTO DE
GOBERNANZA
Y DIRECCIÓN
PÚBLICA

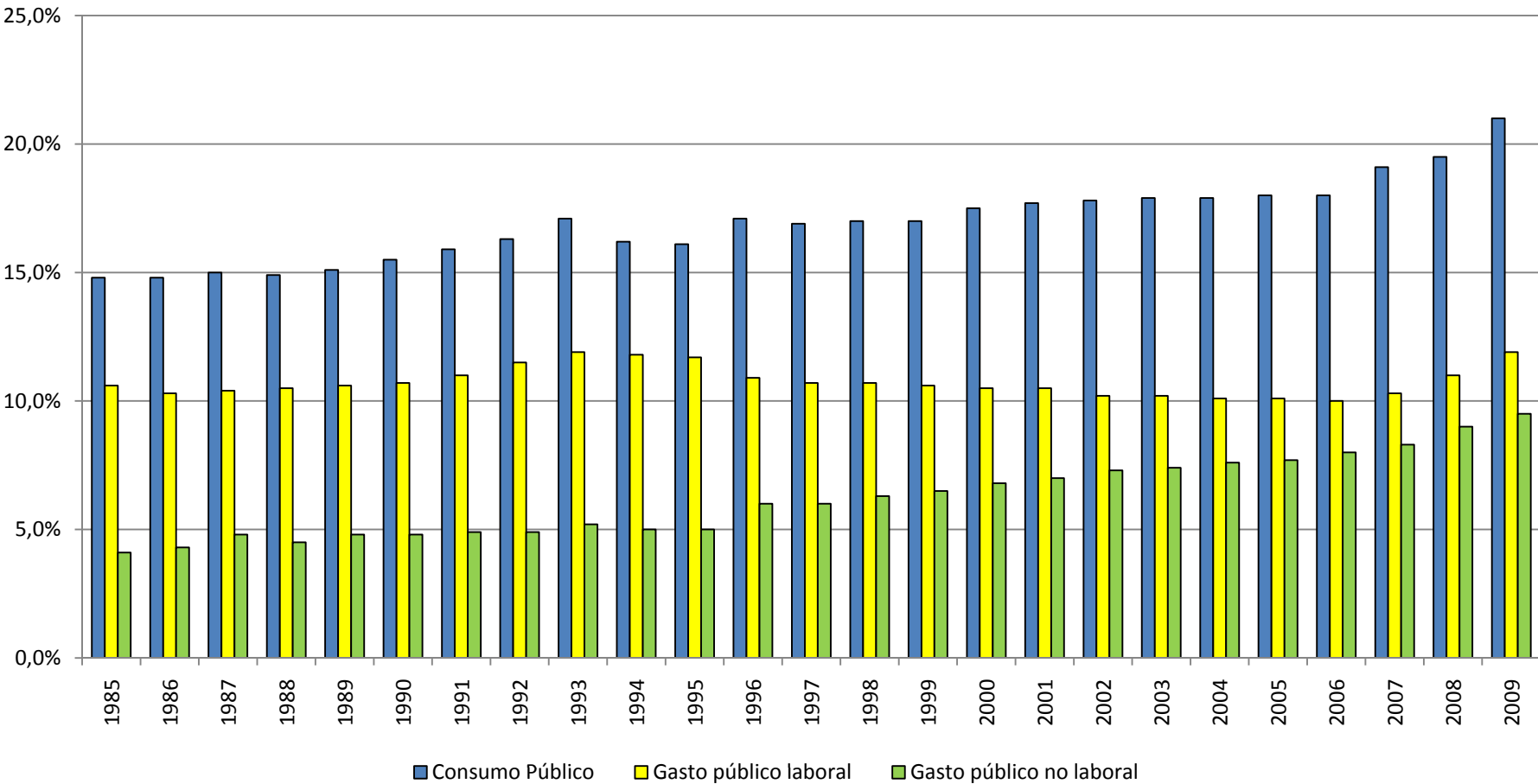
ÍNDICE

- El peso económico y los costes del empleo público
- El tamaño del empleo público
- La productividad del empleo público
- Empleo público y efectividad de la Administración
- ¿Qué reformas?

EL PESO ECONÓMICO Y LOS COSTES DEL EMPLEO PÚBLICO

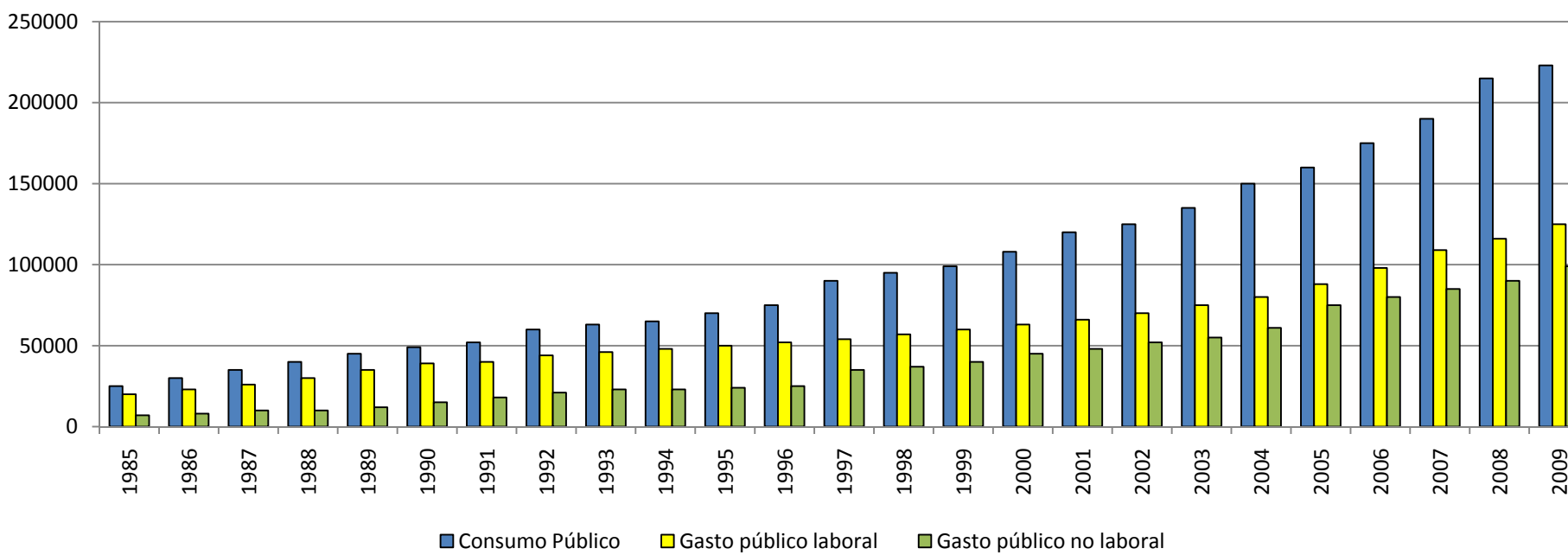
El empleo público es una parte importante del PIB, y su peso relativo está creciendo

Consumo público en España, diferenciando laboral y no laboral (% del PIB)



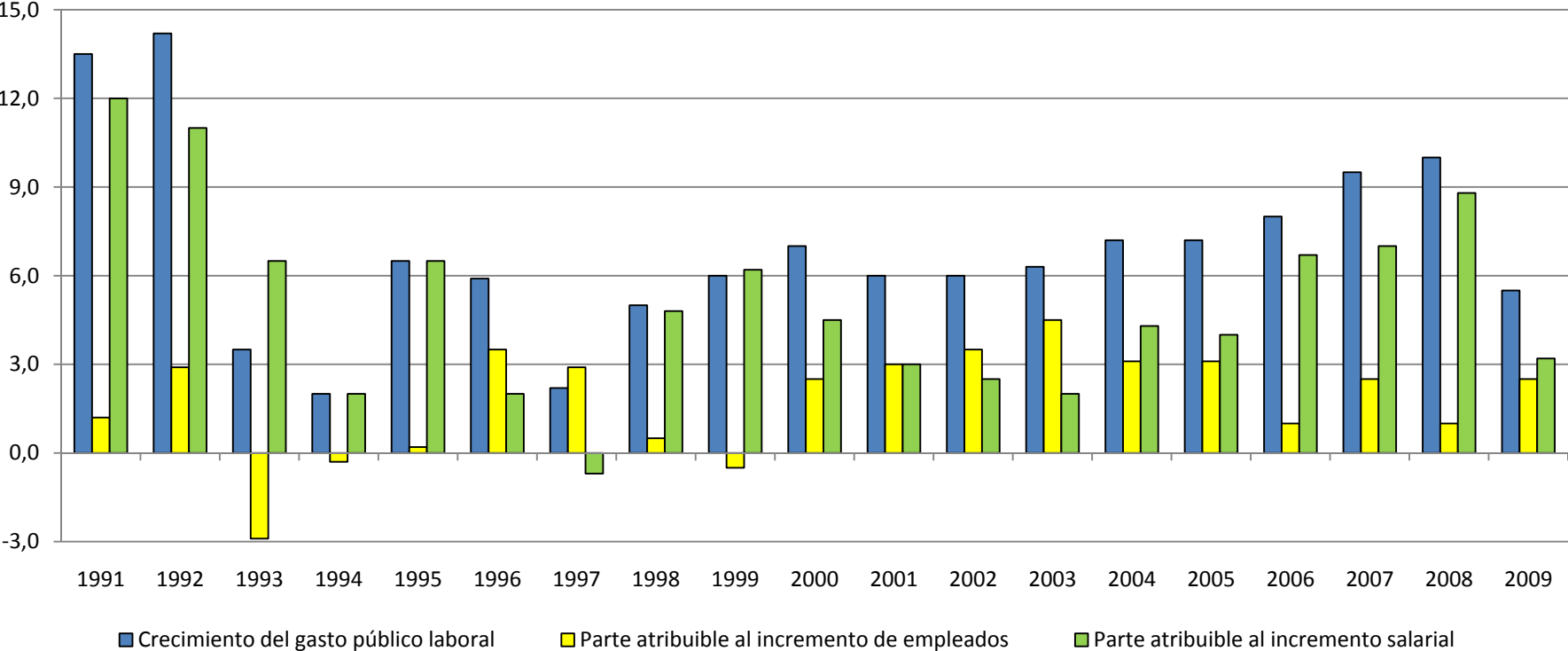
El gasto en personal se mantiene como la parte mayoritaria del gasto público corriente

Distribución del Consumo Público entre gastos laborales y no laborales (Millones de euros)



Entre 2004 y 2009, los costes del incremento salarial superaron a los costes derivados del crecimiento de las plantillas

Descomposición de la tasa de crecimiento del componente laboral del consumo público (porcentaje)



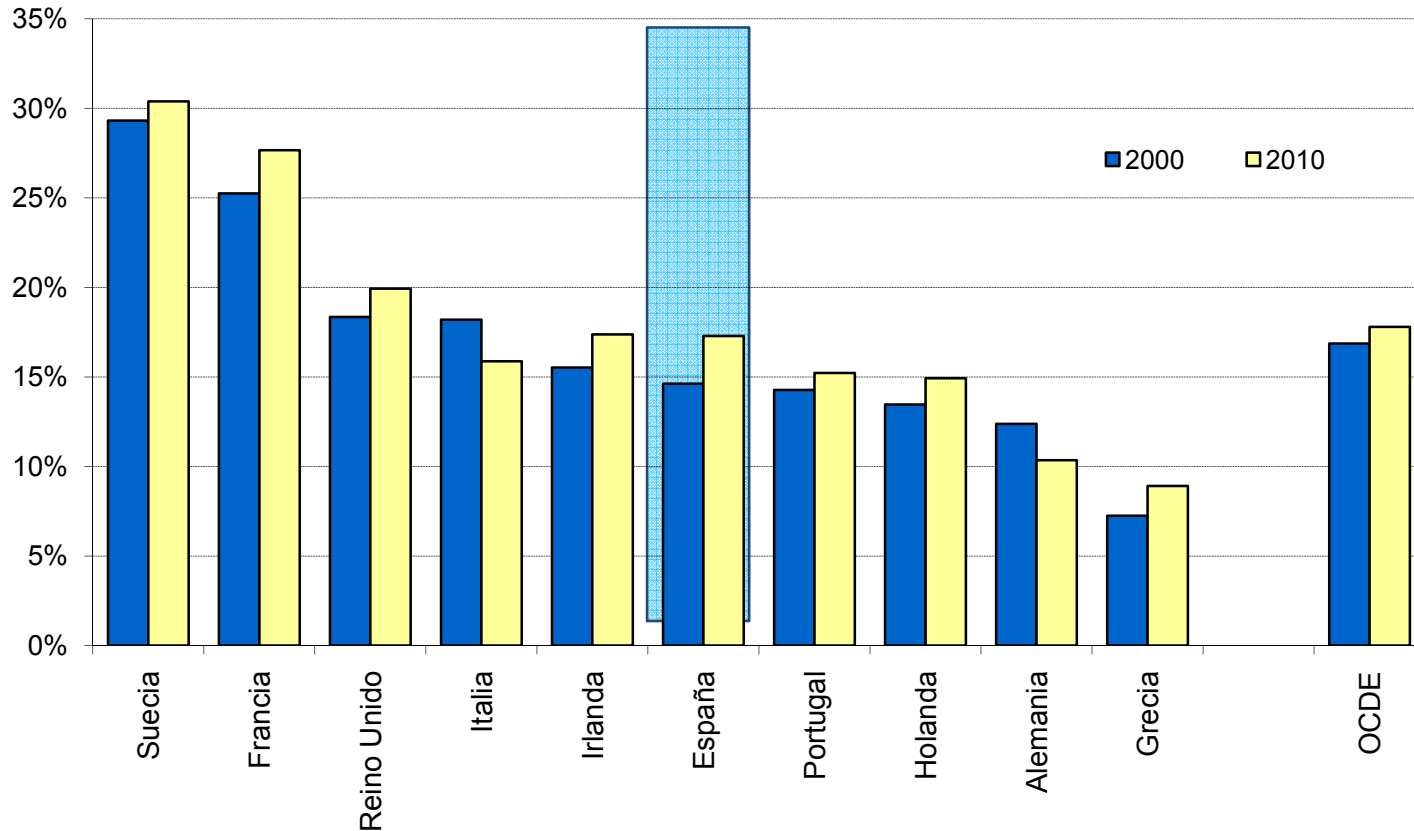
CONCLUSIONES

- El empleo público representa más de un 12 por ciento del PIB y es la parte mayoritaria del gasto público corriente. Mas de una cuarta parte del gasto público total se destina a financiar el empleo público.
- La participación del gasto público de personal en el PIB es ascendente en los últimos años.
- En un contexto de lucha contra el déficit, la gestión de los costes del empleo público es una parte esencial de la política económica.
- Para afrontarla, hay que gestionar dos componentes: la evolución de las plantillas y la de los salarios. En los últimos años, hasta 2010, ambos componentes han crecido, pero el salarial lo ha hecho en mayor medida.

EL TAMAÑO DEL EMPLEO PÚBLICO

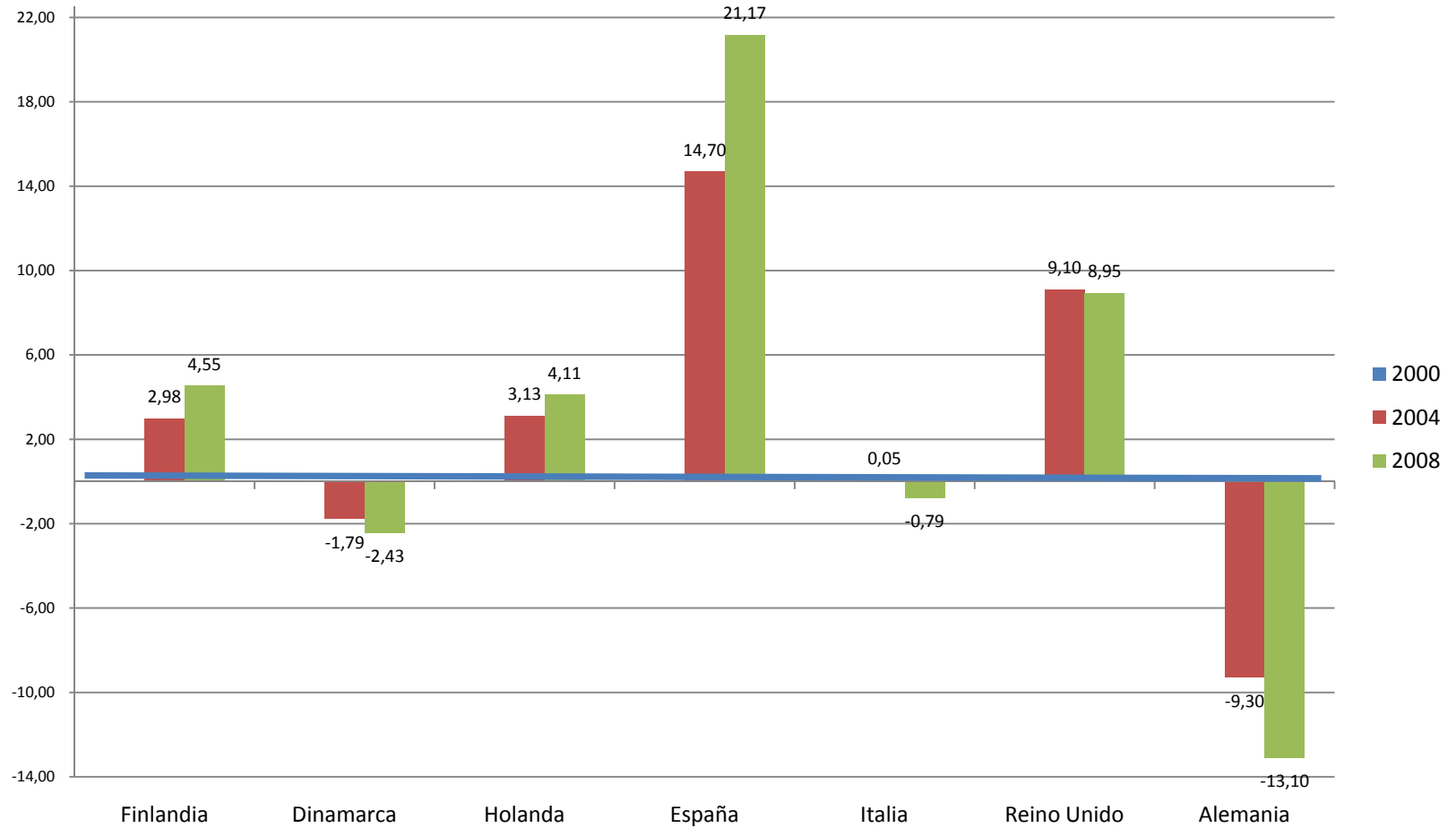
España tiene un sector público de tamaño intermedio entre los países desarrollados, con una participación también intermedia del empleo público en la población ocupada

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



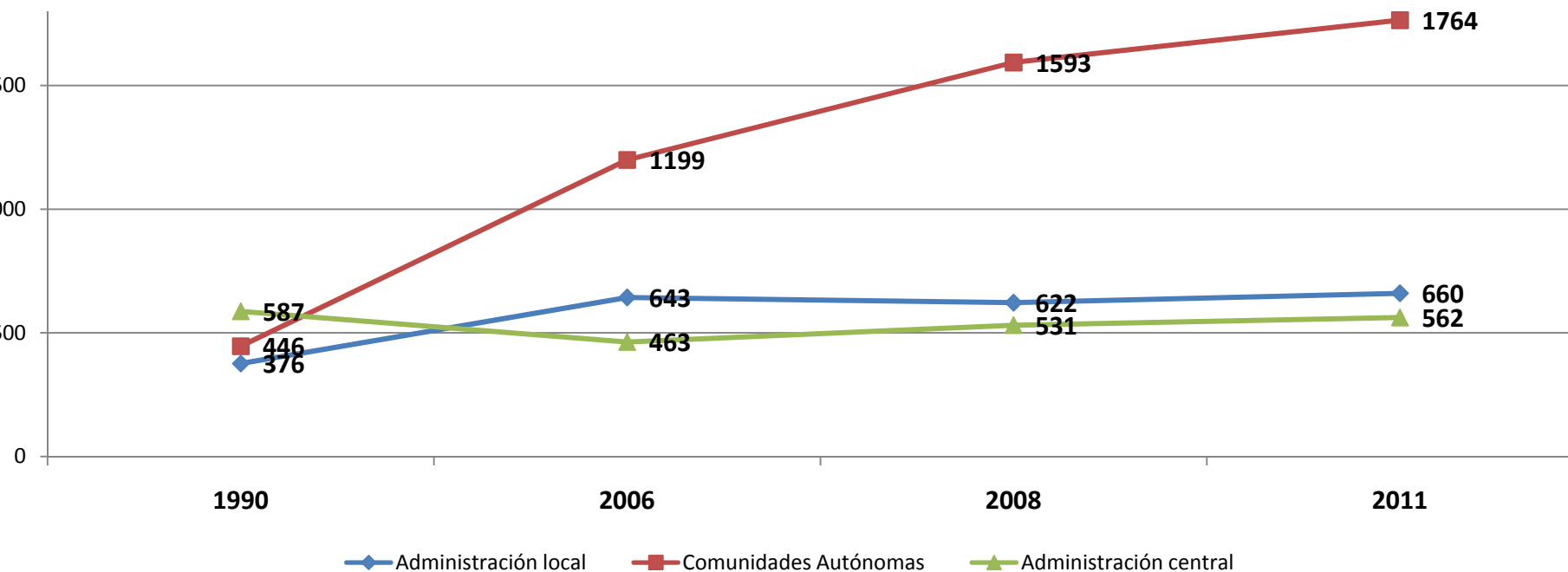
...pero sigue creciendo a un ritmo alto, mientras que otros países europeos reducen o contienen el crecimiento de sus plantillas públicas

Empleo en el sector público (millares)



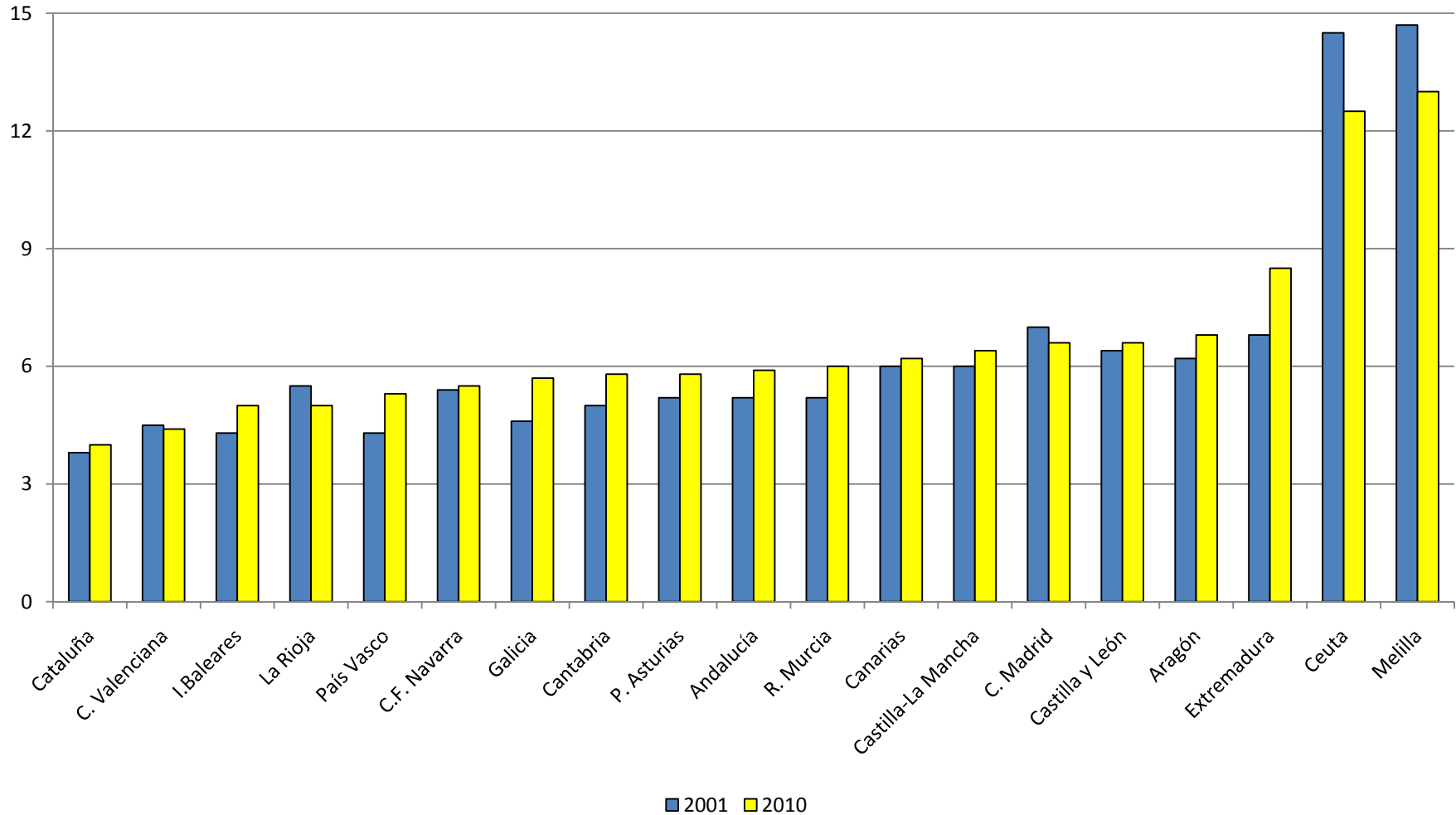
El número de empleados públicos se ha duplicado en 20 años, concentrándose el crecimiento en las CCAA. El empleo ha seguido creciendo una vez completados los procesos de transferencias. El aumento se ha mantenido a pesar de la crisis.

Evolución de los asalariados en el sector público (en miles)

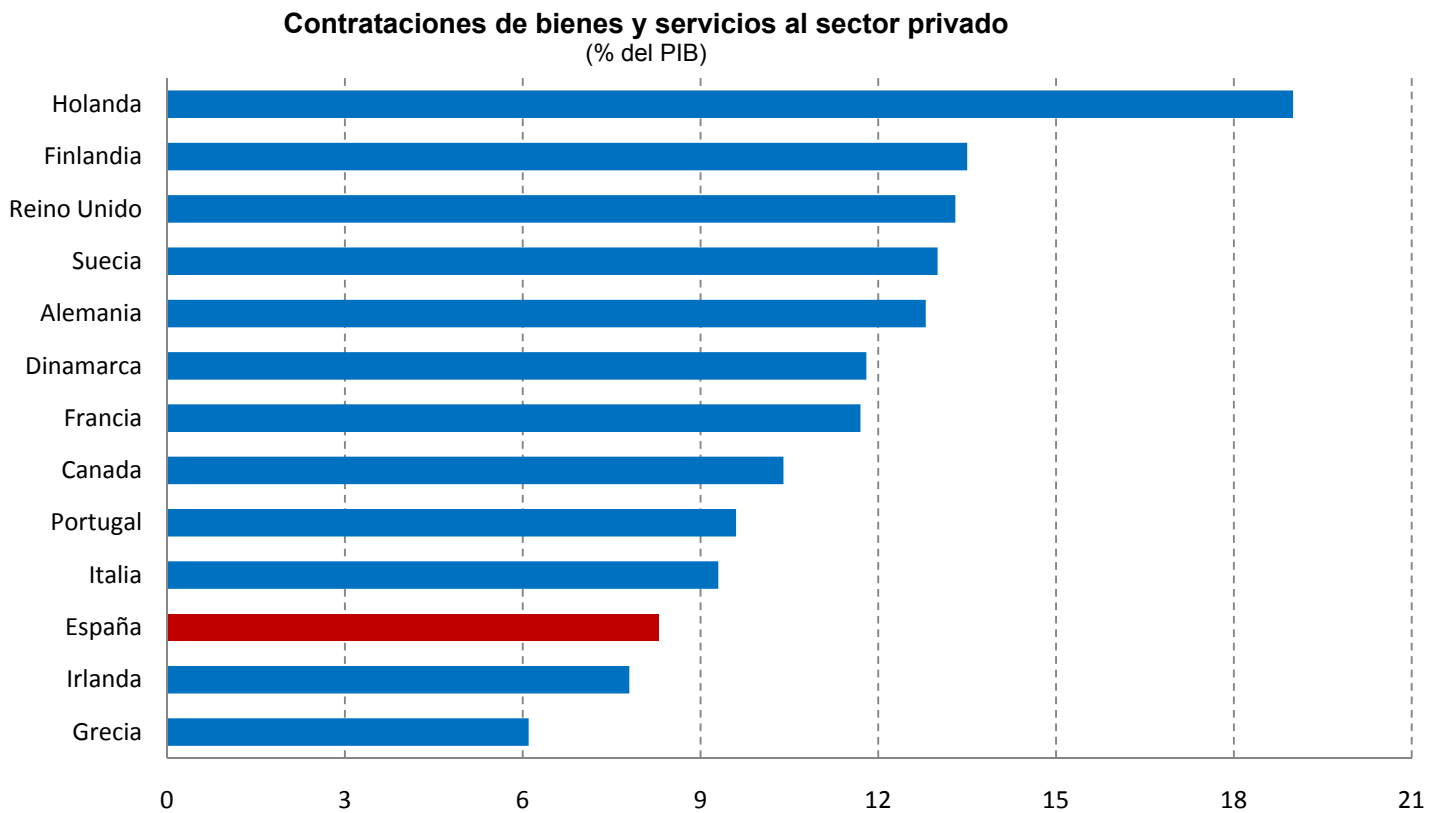


El peso relativo del empleo público en las CCAA es considerablemente desigual

Empleo público por Comunidad Autónoma (% de la población total)



El recurso al sector privado para la provisión de servicios es limitado, con relación a otros países



OECD. Base de datos de Cuentas Nacionales

CONCLUSIONES

- El tamaño agregado del empleo público, considerado estáticamente, no parece un problema, si lo comparamos con otros países de referencia.
- Sin embargo, analizado en términos dinámicos, presenta, durante las dos últimas décadas, una fuerte tendencia al crecimiento que contrasta con las políticas de contención o reducción desarrolladas por otros países europeos.
- En este período, el peso principal de este crecimiento ha correspondido a las Comunidades Autónomas, que multiplicaron por 4 sus plantillas, incorporando a más de 1,3 millones de nuevos empleados. Los municipios aumentaron su empleo un 50 por ciento.

CONCLUSIONES (2)

- A lo largo del mismo período, el empleo público en la AGE se redujo en sólo un 4,2 por ciento (25.000 personas), e incluso, entre 2006 y 2011 – después de las transferencias- creció un 7,2 por ciento.
- Después de producidas las grandes transferencias, el empleo público siguió creciendo en las CCAA, creando 565.000 nuevos empleos (un 47 por ciento) durante los últimos 5 años.
- Ya en un entorno de crisis económica y crecimiento del déficit, el empleo público se ha incrementado en España en 240.000 personas, entre 2008 y 2011.
- El crecimiento del empleo público de estos tres años ha afectado a los tres niveles de administración. Han crecido la AGE (5,8 por ciento), las CCAA (11 por ciento) y los entes locales (6 por ciento).

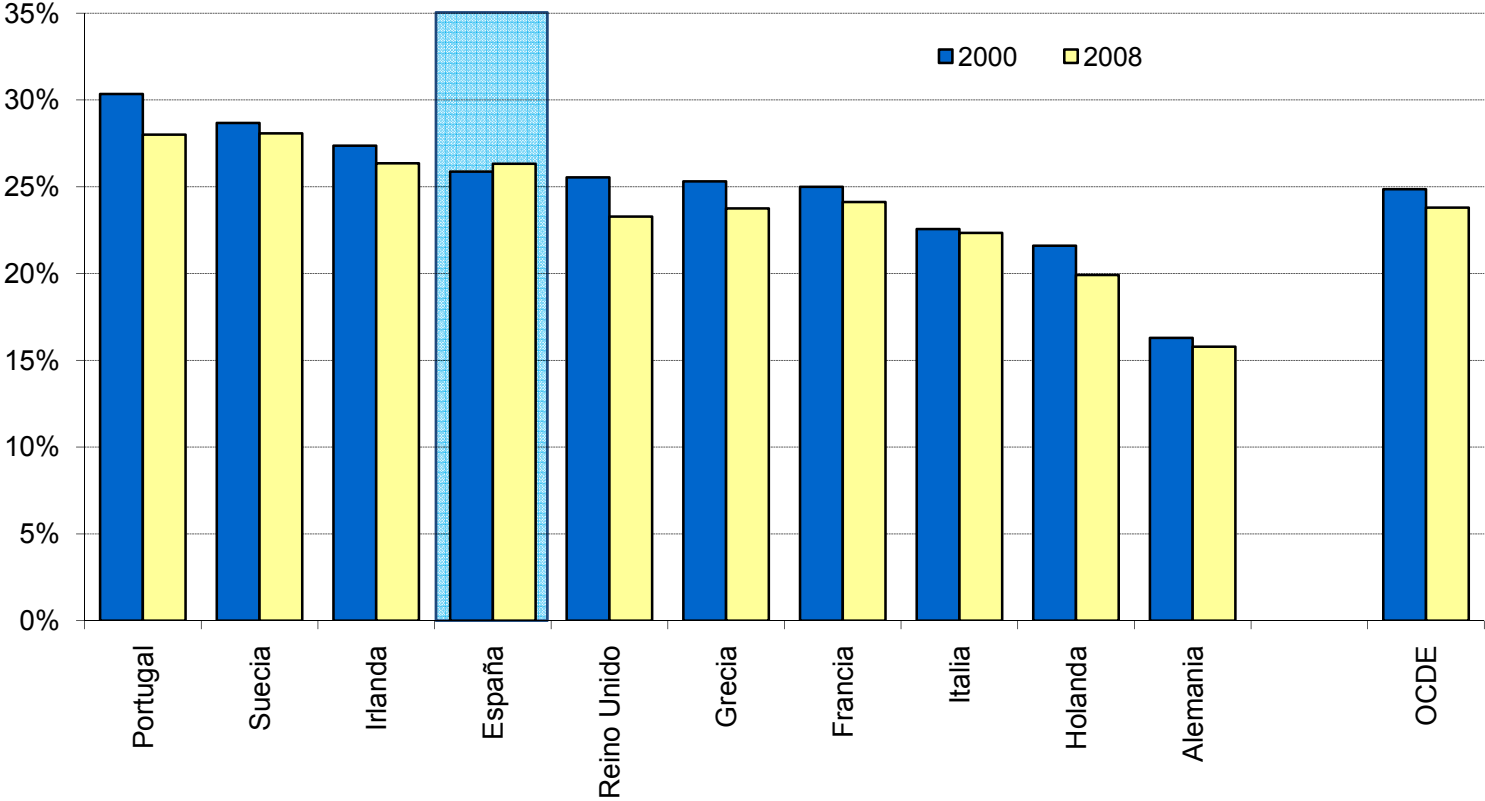
CONCLUSIONES (3)

- Las diferencias de peso del empleo público entre CCAA son bastante amplias, oscilando entre 3,3 empleados públicos por 100 habitantes en Cataluña y 8,8/100 en Extremadura.
- Estas diferencias -en apariencia, difíciles de explicar- reflejan, en parte, diferentes grados de intensidad en el recurso al sector privado para la provisión de servicios públicos.
- Por otra parte las tendencias fuertemente expansivas del empleo público en España se relacionan también con una utilización del sector privado sensiblemente inferior a la de otros países, pese al crecimiento registrado por las externalizaciones de servicios públicos.

LA PRODUCTIVIDAD DEL EMPLEO PÚBLICO

La factura salarial del empleo público español es más alta que la media de la OCDE

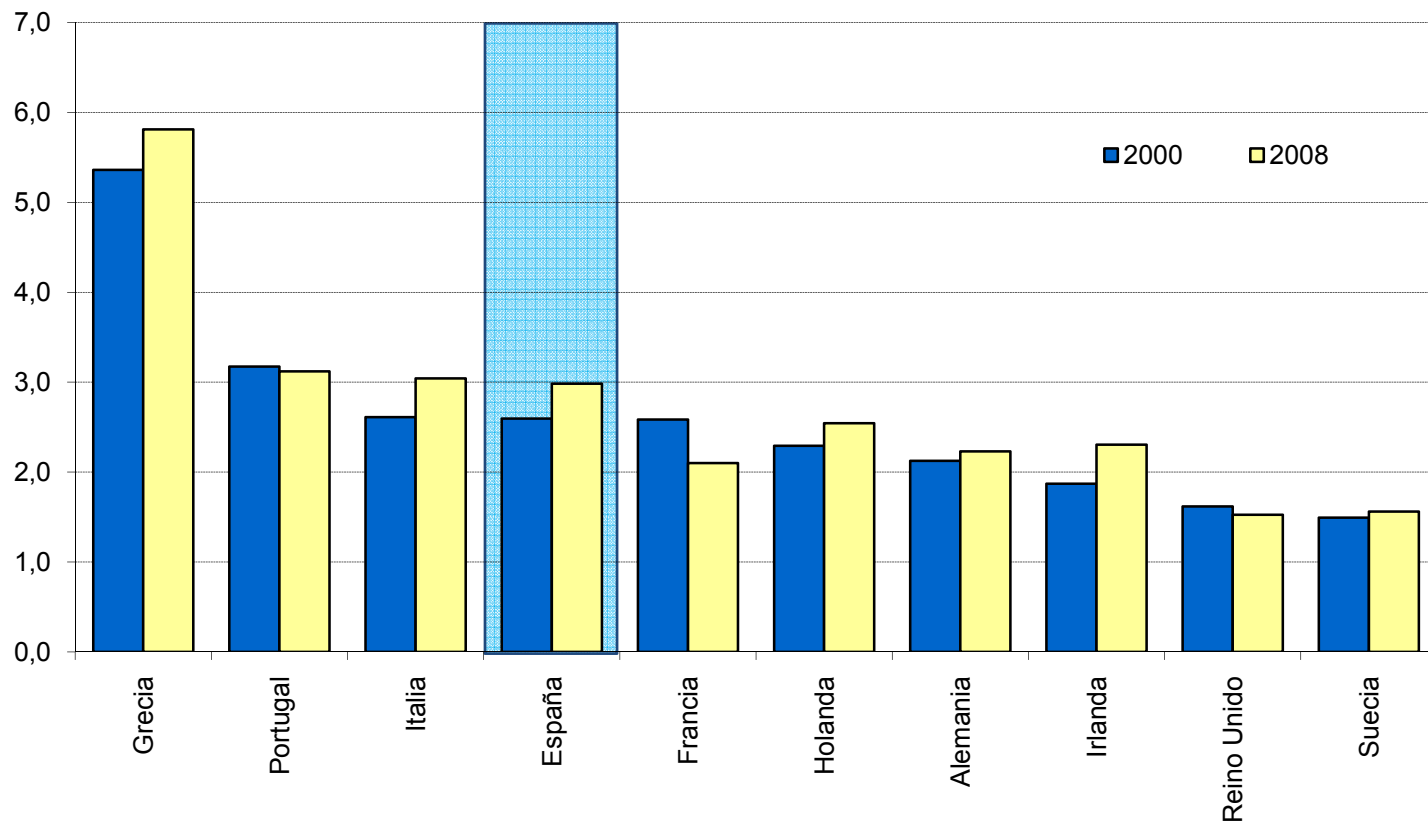
Gasto en salarios en el sector público
(% del gasto público total)



Eurostat y base de datos de la OCDE

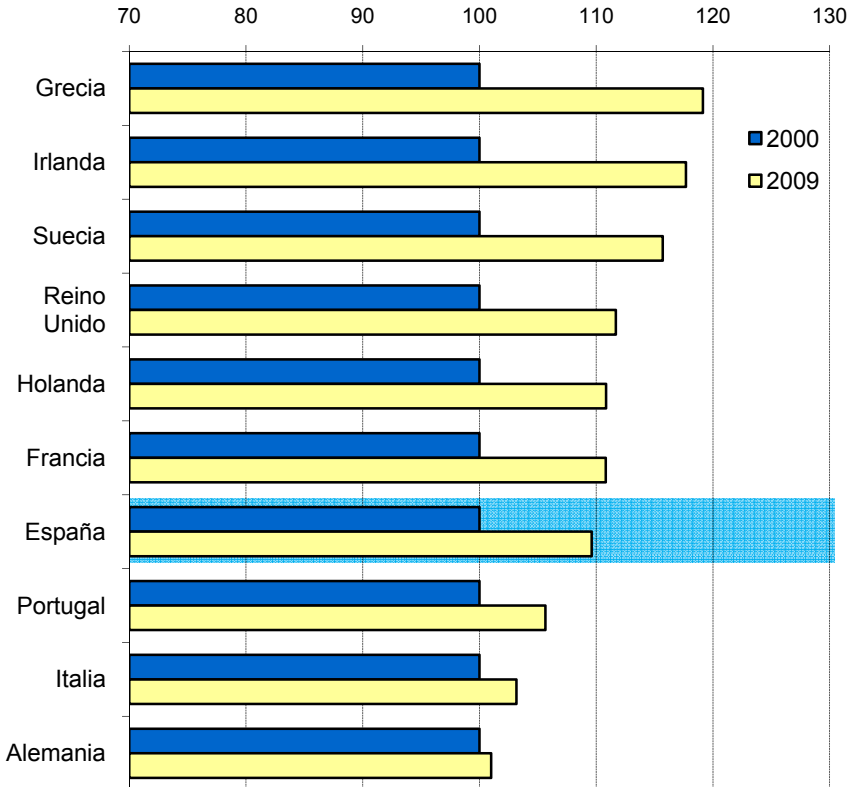
La compensación por empleado público en relación con la renta per cápita es también relativamente alta, comparada con otros países

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

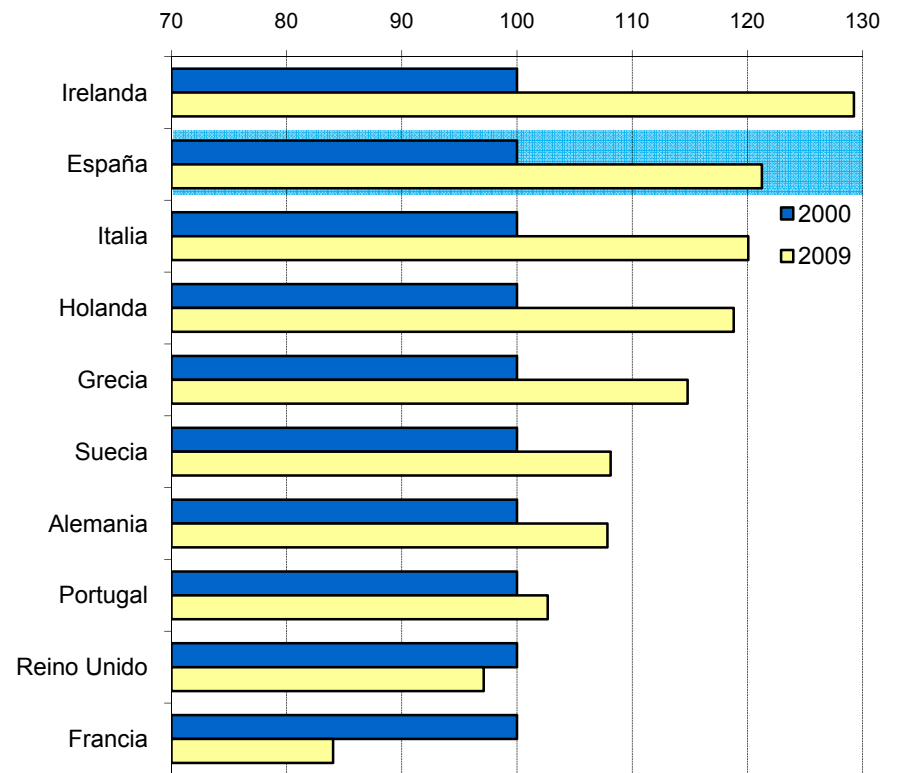


...y los salarios nominales en el sector público han crecido más en los últimos años

Salarios en la OCDE
(Promedio 2000=100)

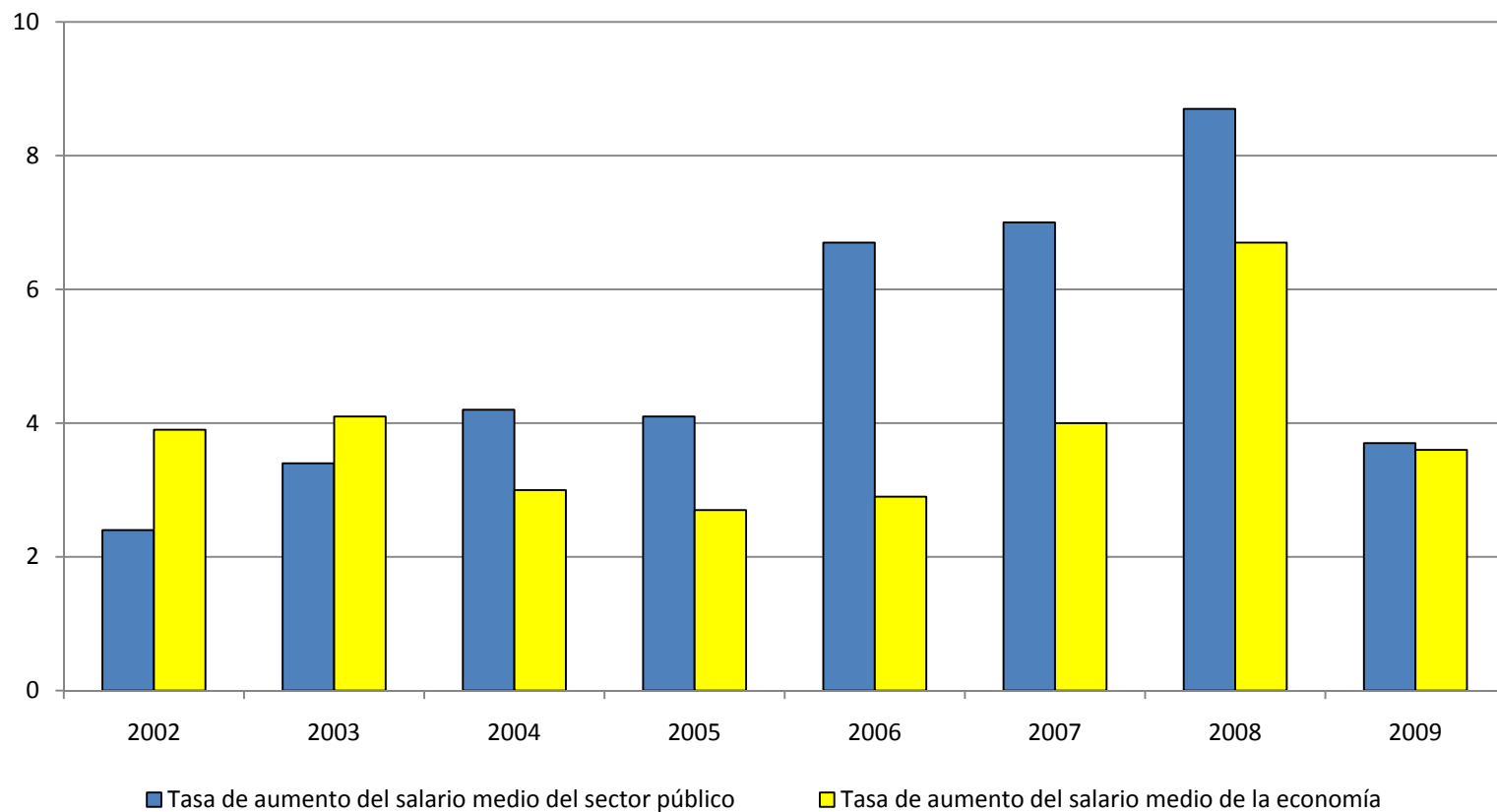


Salarios en el sector público en la OCDE
(Promedio, 2000=100)



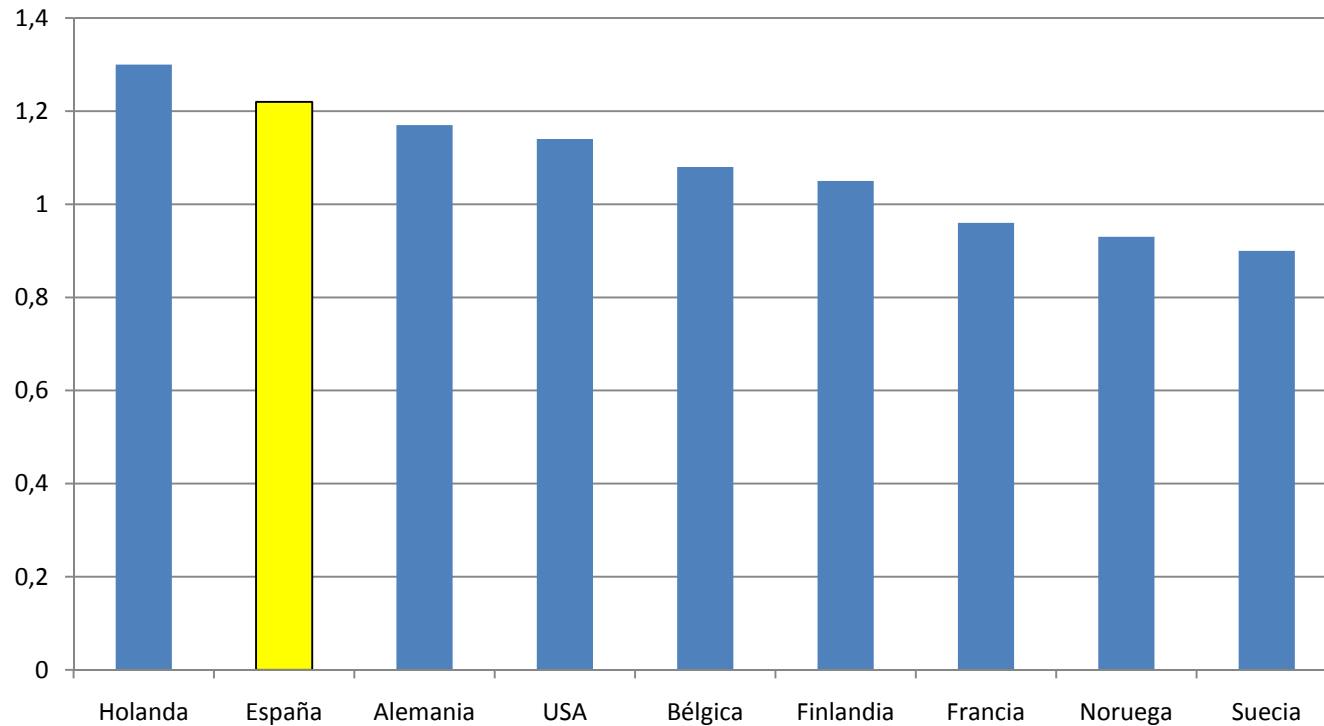
...por encima de los del sector privado

Evolucion del salario público medio y del salario medio de la economía



...de un modo que excede de las prácticas mayoritarias a nivel comparado

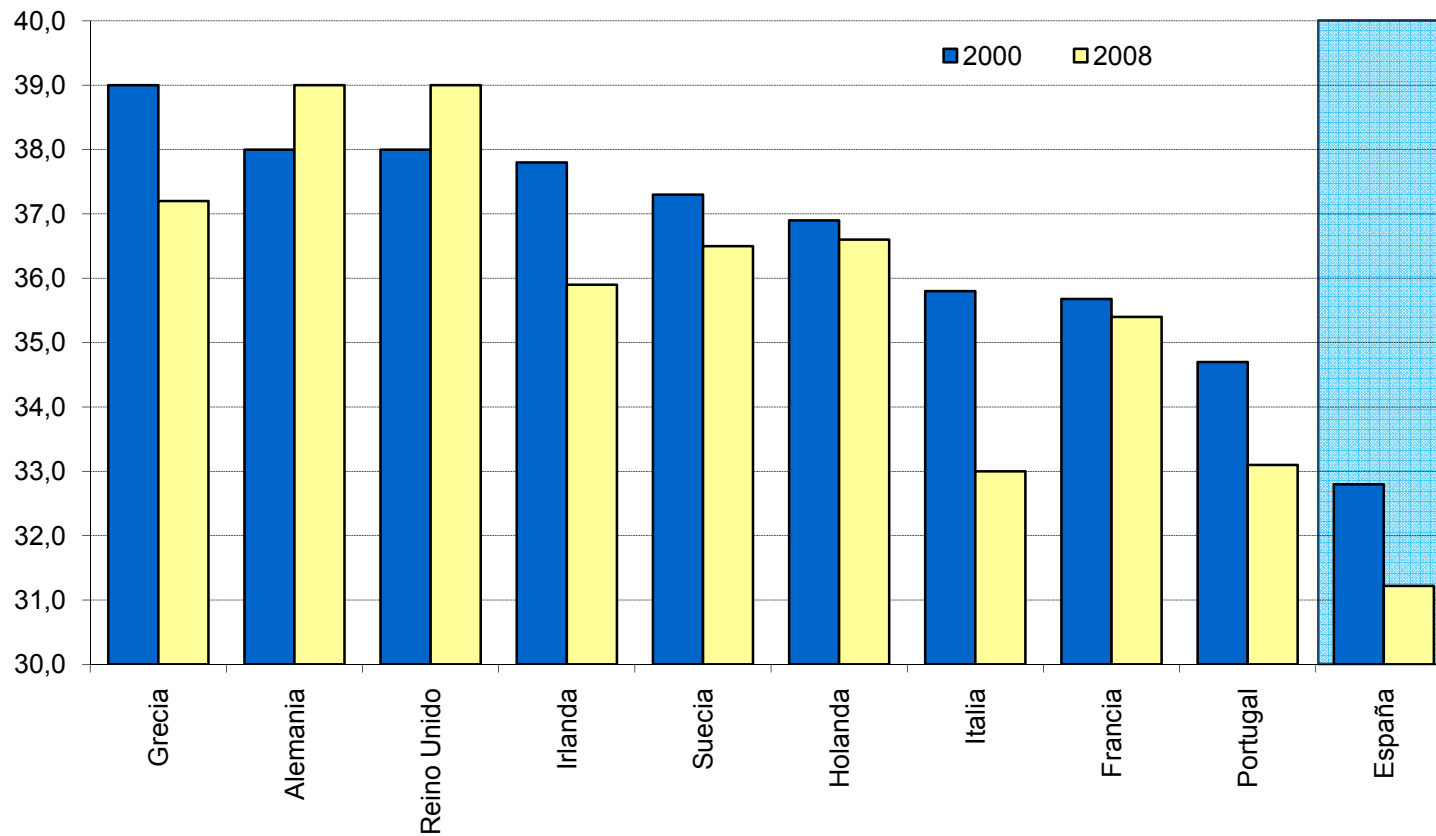
Relación entre el coste de la remuneración por asalariado en el gobierno y el coste de la remuneración por asalariado en el conjunto de la economía (2005)



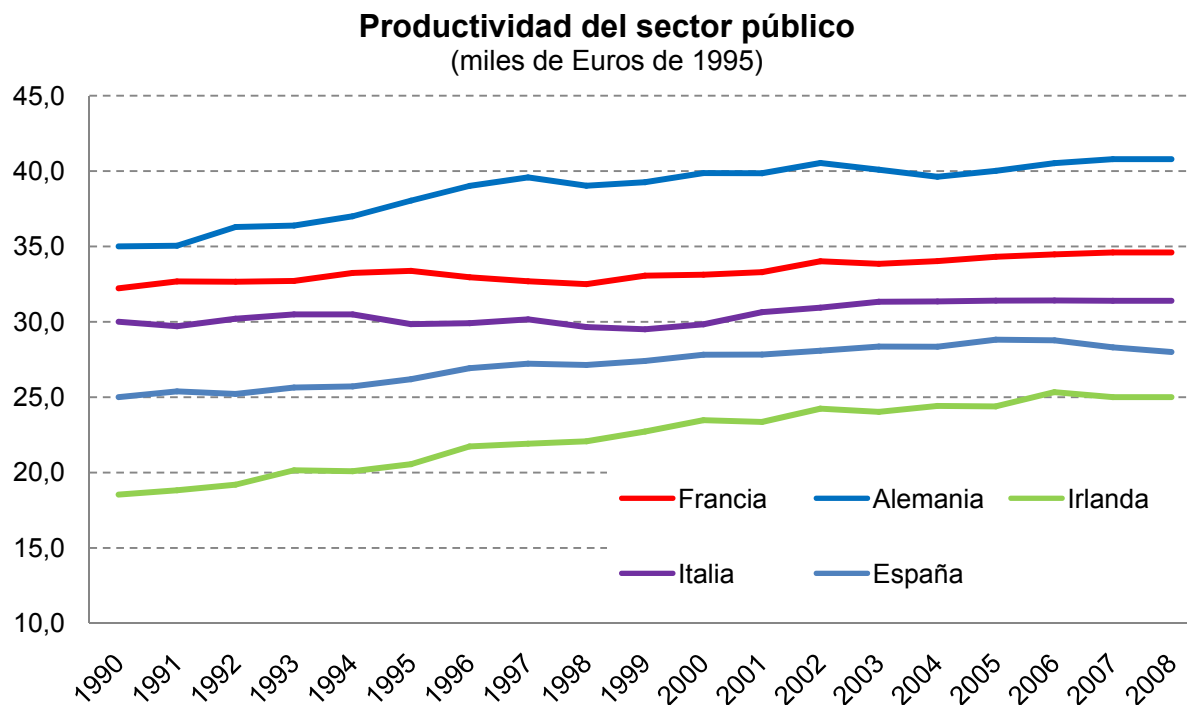
National Accounts, CEPD Survey, Labour force surveys (OECD)

En cambio, las horas trabajadas son comparativamente bajas

Horas trabajadas en el sector público
(por semana)



Con estos datos, no es extraño que los escasos estudios disponibles muestren que la productividad agregada es, en términos relativos, baja



Elaboracion propia en base a GGDC 60-Industry Database

CONCLUSIONES

- En términos agregados, el empleo público español se halla bien retribuido, con salarios por encima de la media de los países de la OCDE.
- En general, y sin entrar a analizar diferencias territoriales, segmentos de cualificación del trabajo u otros factores, el sector público español remunera al empleo por encima del sector privado. La diferencia de compensación entre uno y otro sector está entre las más destacadas a nivel comparado.
- En buena medida, lo anterior se debe a la evolución de los salarios en los últimos años, que ha favorecido con claridad al empleo público en relación con el empleo privado.
- En el mismo período, la jornada de trabajo en el sector público ha tenido reducciones significativas. En promedio, un empleado público español trabaja casi 8 horas semanales menos que un alemán, y más de 300 horas anuales menos que un británico.

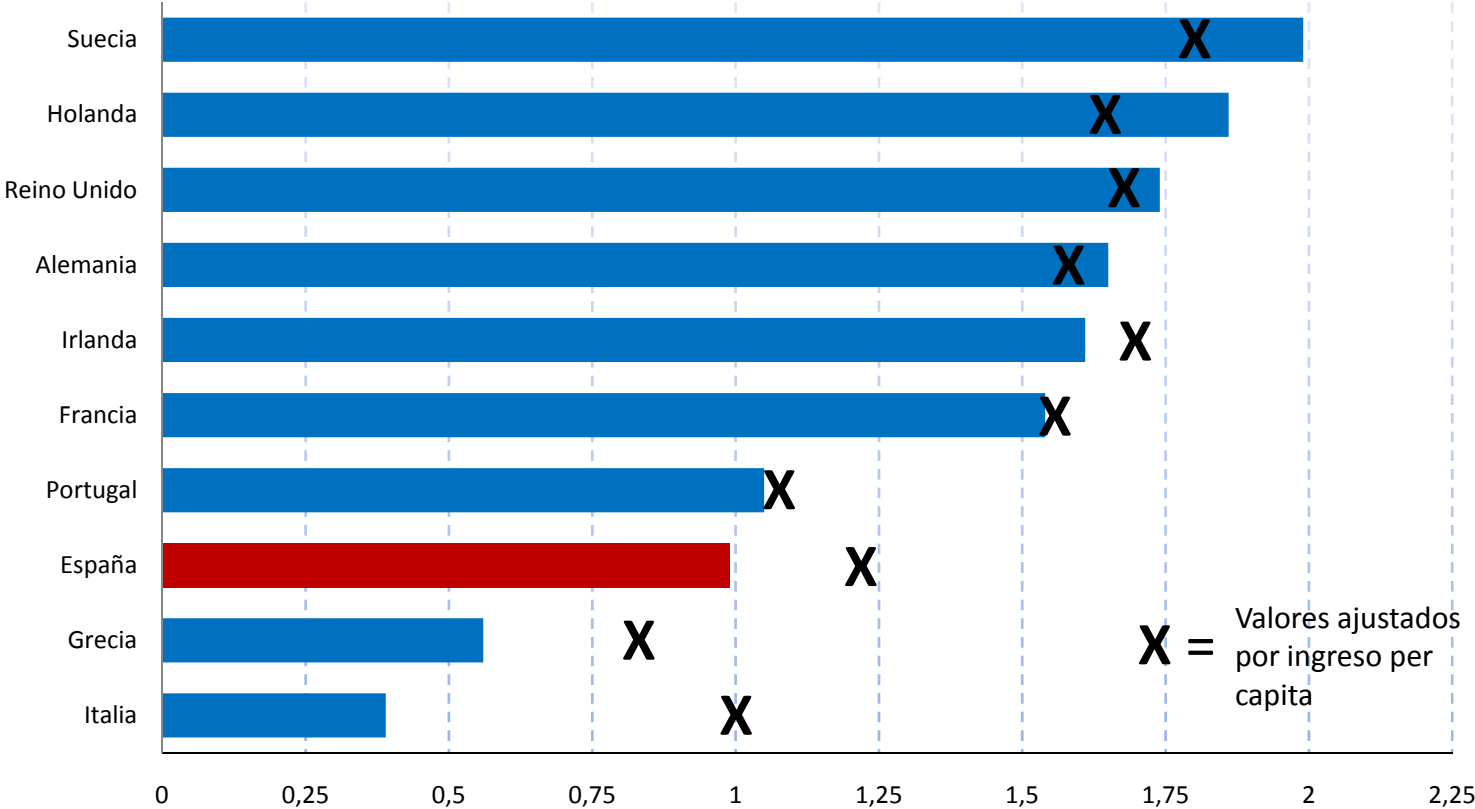
CONCLUSIONES (2)

- El diferencial de productividad se ha producido en buena medida como consecuencia de la negociación colectiva desarrollada en el sector público a lo largo de los años de bonanza económica.
- Durante dicho período, se aplicaron fuertes aumentos salariales, en especial en los segmentos de trabajo menos cualificado, y en paralelo se produjeron acuerdos sostenidos de reducción de la jornada de trabajo no vinculados a mejoras de productividad.
- Entre las claves explicativas plausibles de este deterioro de la productividad del trabajo, se halla un fuerte desequilibrio de las relaciones laborales causado por el enorme poder de los sindicatos de funcionarios en la negociación colectiva y su exagerado peso en las decisiones sobre los recursos humanos.

EMPLEO PÚBLICO Y EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La efectividad agregada de la Administración española es baja, e inferior a la que correspondería por el nivel de renta

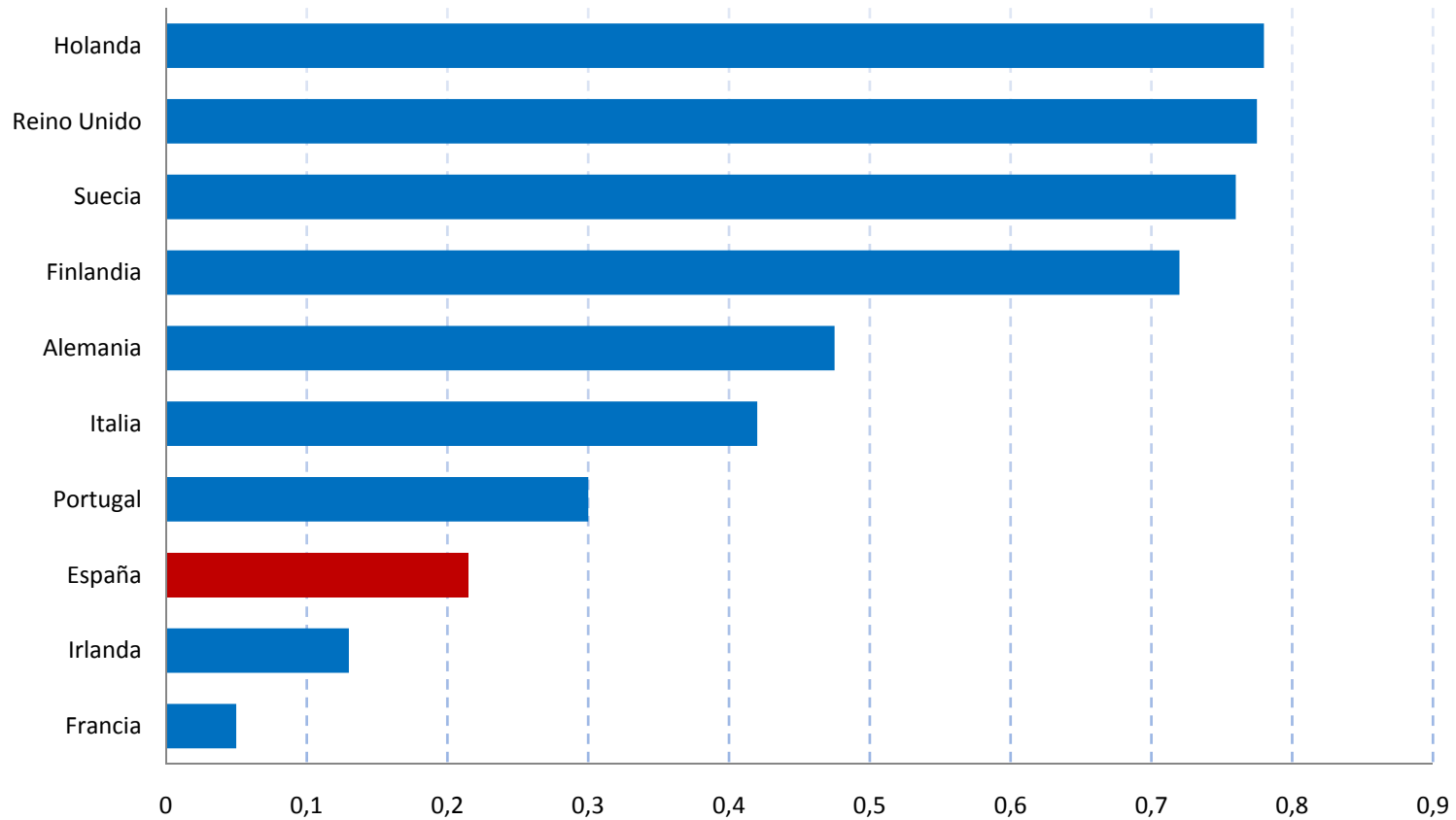
Indicador agregado de efectividad del gobierno



World Bank (2009), Worldwide Governance Indicators 2009

El empleo público español es uniforme y rígido, lo que dificulta la apertura y adaptación de la gestión pública a entornos plurales y cambiantes

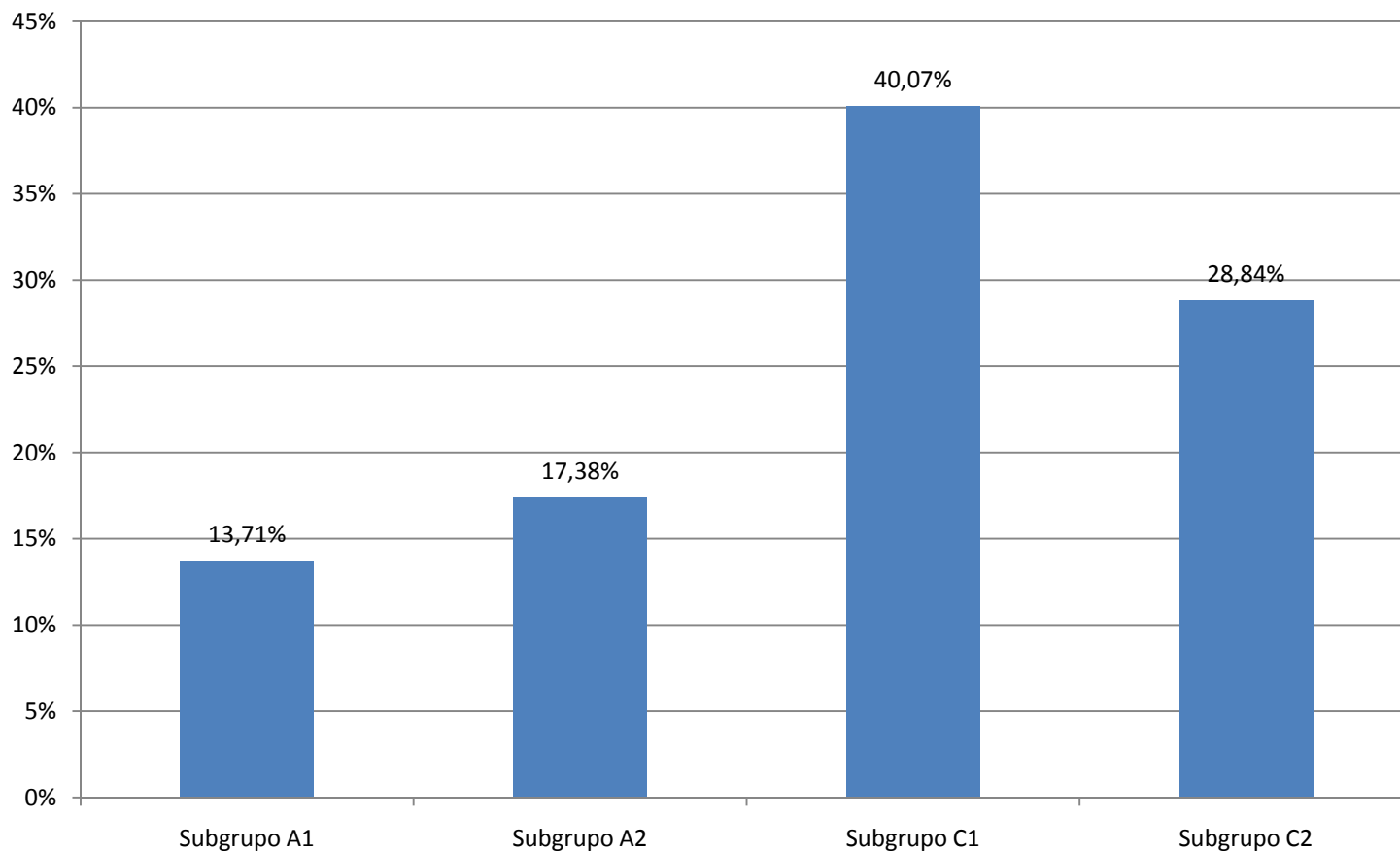
Índice compuesto de apertura del sistema público de gestión de recursos humanos



OCDE (2008) *The State of the Public Service*

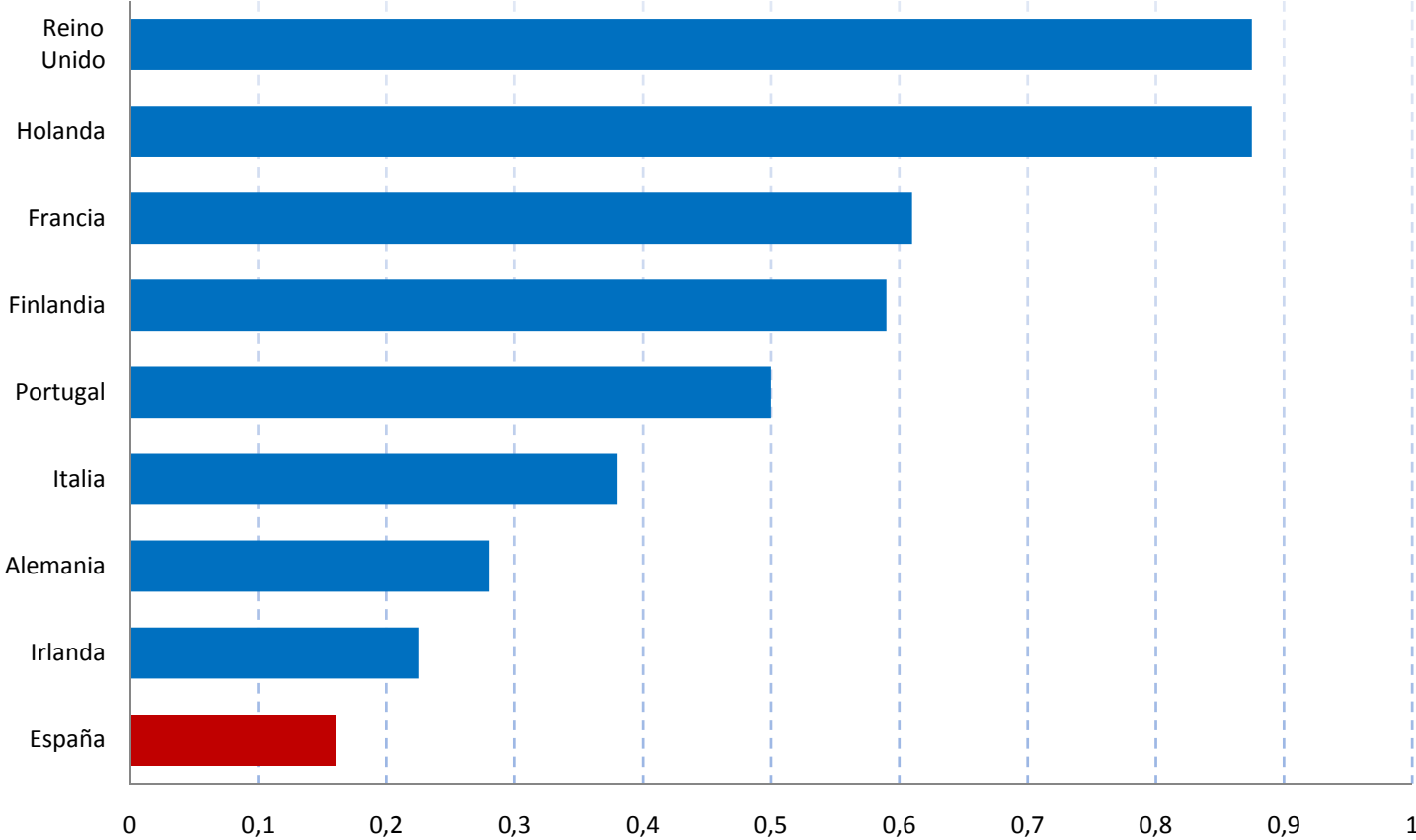
El grado de cualificación del empleo público es escaso. El peso de los sectores de cualificación media-baja es todavía muy relevante en las plantillas públicas

Grupos de titulación del personal al servicio de los Ministerios Organismos Autónomos y Áreas vinculadas, con exclusión del Área de la Docencia no Universitaria



No se ha construido una función directiva profesional con reglas específicas y foco en objetivos de eficacia y eficiencia,

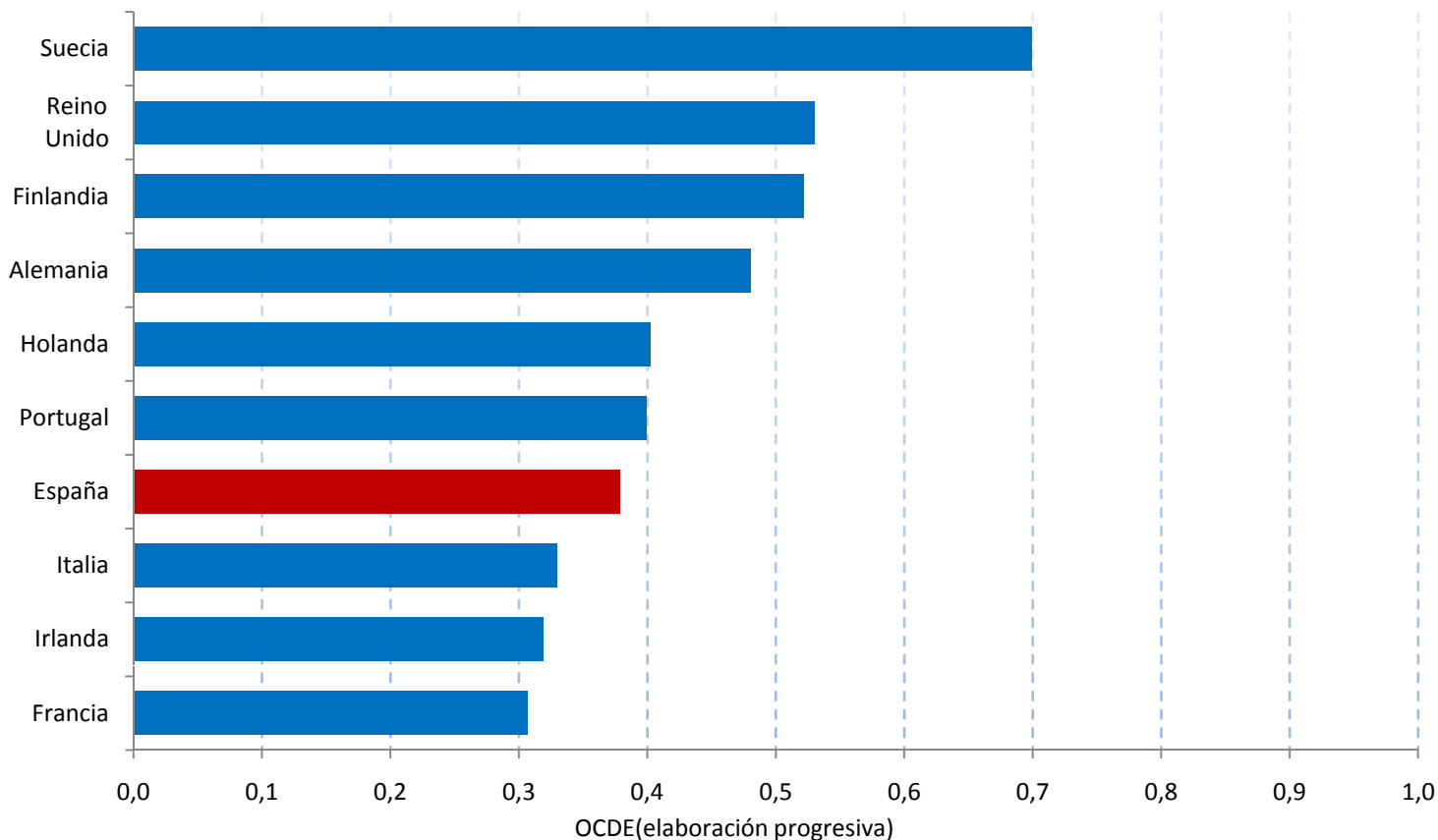
Estructura de gestión específica para directivos públicos de alto nivel



OCDE (2008) *The State of the Public Service*

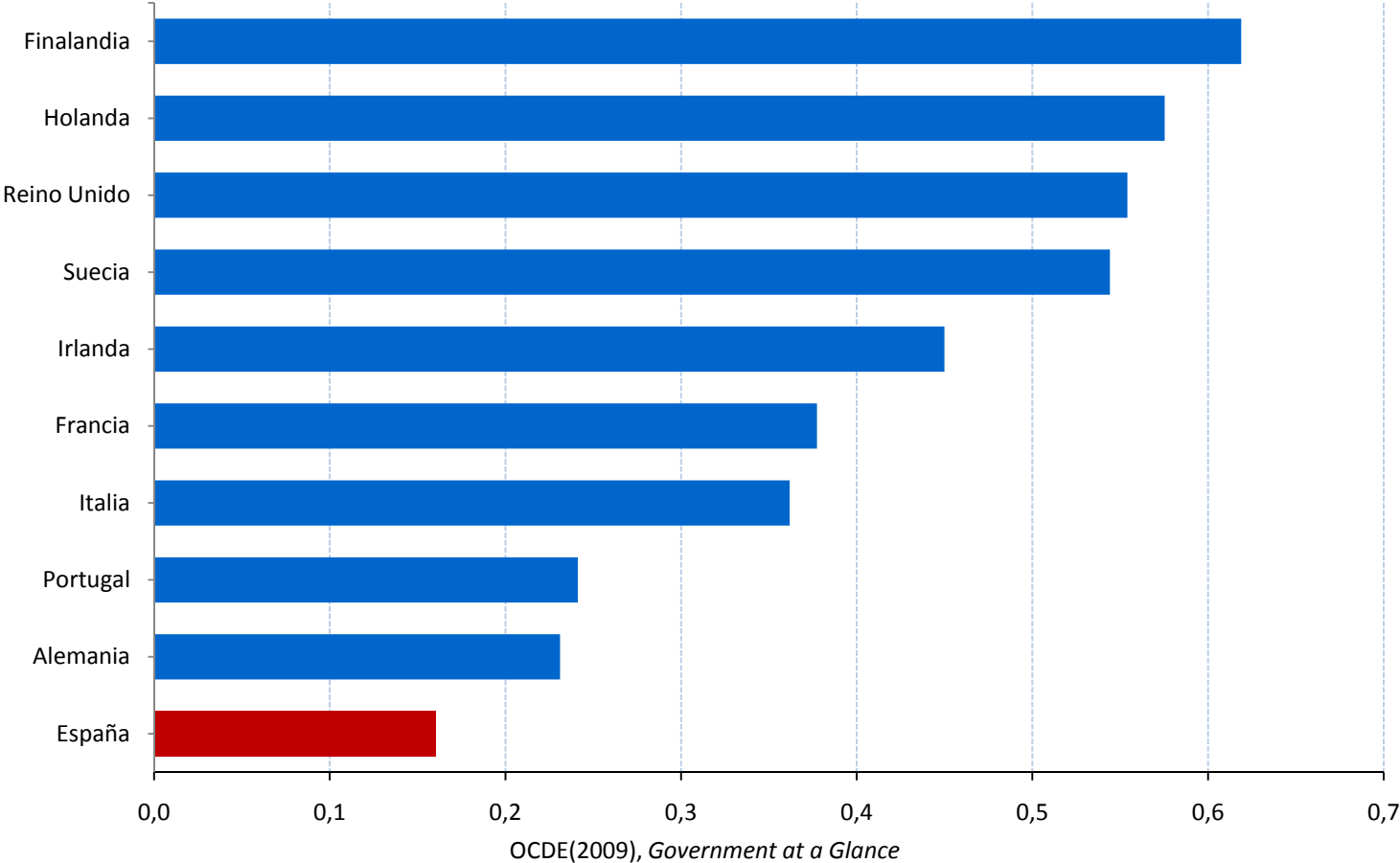
Los directivos carecen, en general, de atribuciones significativas en materia de recursos humanos

Grado de delegación de la gestión de recursos humanos y presupuestos



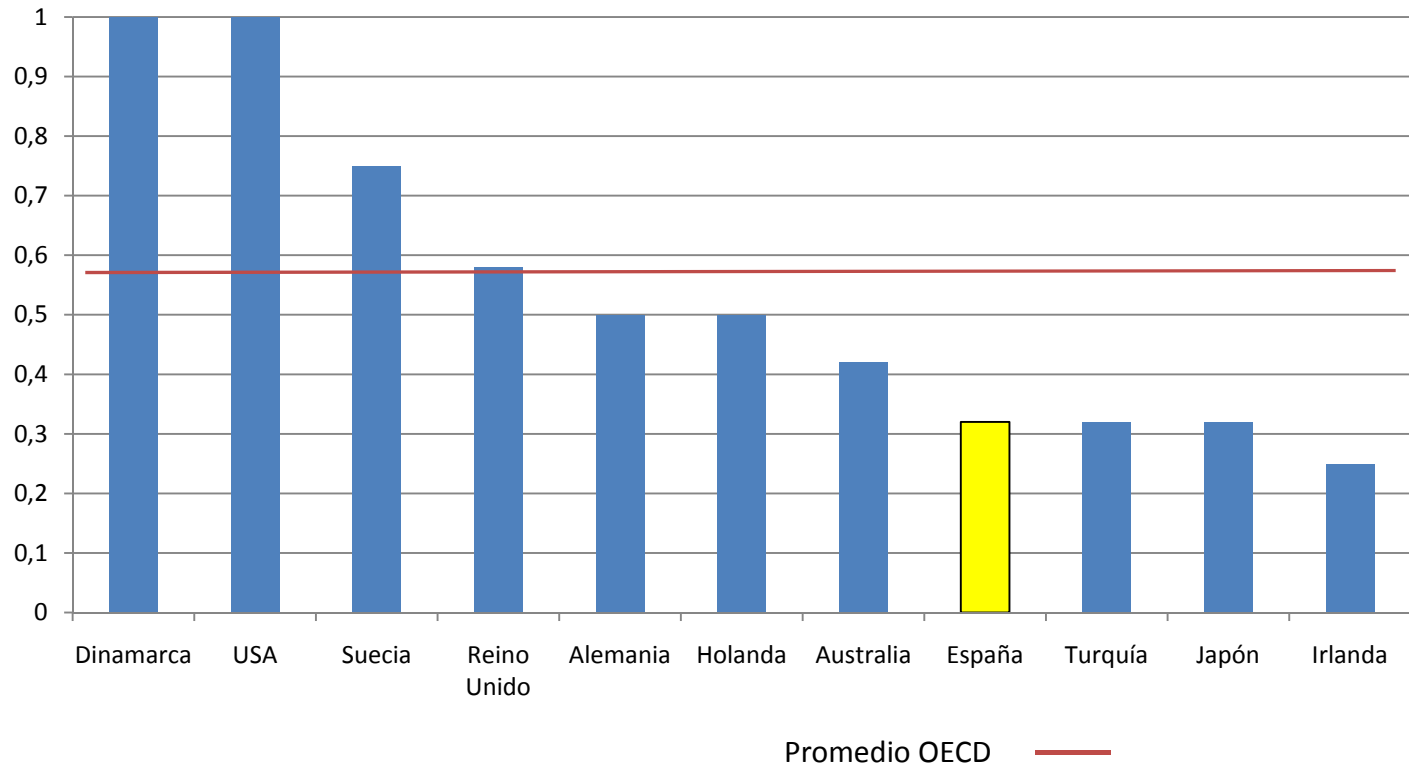
La gestión pública se halla insuficientemente orientada a resultados

Orientación al rendimiento de las decisiones presupuestarias



El desempeño de los empleados públicos es escasamente evaluado

Índice compuesto sobre el uso de la evaluación del desempeño en las decisiones de gestión de recursos humanos para los empleados públicos



CONCLUSIONES

- Entre las causas de la baja efectividad relativa de la Administración en España, los déficits de gestión del empleo público ocupan un papel destacado.
- La gestión del empleo público está lastrada por dos tipos de déficit:
 - a) un marco de instituciones formales e informales excesivamente uniforme y rígido; y
 - b) un insuficiente desarrollo de las capacidades de gestión de los recursos humanos instaladas en el interior del sistema público.

CONCLUSIONES (2)

- La fuerza expansiva del modelo burocrático de función pública ha homogeneizado y encorsetado el modelo de empleo de un modo inasumible por los servicios públicos finalistas, ampliamente mayoritarios, que requieren márgenes amplios de diversidad y flexibilidad.
- La tasa de cualificación del empleo público es todavía muy baja, reflejando el peso dominante de la actividad ejecutora y tramitadora y una dotación de inteligencia por debajo de lo exigible. Dados el peso y distribución de los salarios públicos, a la sociedad española le cuesta muy cara esta disfunción.
- La debilidad del *management* es una carencia fundamental. A diferencia de otros países, no se ha conseguido institucionalizar en España una dirección pública profesional, imprescindible para movilizar el capital humano del sector público.

CONCLUSIONES (3)

- La falta de evaluación del trabajo denota el déficit de capacidad de gestión, imprescindible para vencer las importantes resistencias culturales y sindicales a su implantación.
- Importantes debilidades técnicas en el campo de RH añaden un plus de dificultad a la puesta en práctica de la evaluación y de otras políticas avanzadas, como la gestión por competencias o las carreras horizontales.
- El déficit de capacidad institucional se extiende a la ausencia de patronales públicas capacitadas y dispuestas a defender los intereses de los ciudadanos en la negociación colectiva con los sindicatos de funcionarios.

¿QUÉ REFORMAS?

DEL RECORTE...

- A corto plazo, el endeudamiento y la prioridad a la consolidación fiscal exigirán políticas de ajuste que, en materia de empleo público, se traducirán previsiblemente en :
 - Amortizaciones de vacantes
 - Congelaciones de las ofertas de empleo.
 - Reducciones de plantilla concentradas en el empleo eventual y temporal.
 - Revisiones de la oferta de servicios con redistribución del personal hacia atenciones prioritarias.
 - Reducción de estándares de dotaciones para ciertos servicios.
 - Reducciones de horas extras y servicios extraordinarios.
 - Políticas salariales duras.

...A LAS REFORMAS

- Si adoptamos una perspectiva de medio/largo plazo, el contar con un modelo de empleo público avanzado y sostenible exige abordar reformas orientadas a:
 - 1) Romper con el uniformismo y permitir la **diversificación** de modelos de empleo.
 - 2) Recuperar la **productividad** perdida por el empleo público mediante planes específicos de adecuación de la carga y las condiciones de trabajo.
 - 3) Introducir **prácticas avanzadas** de gestión de recursos humanos, capaces de garantizar tanto el mérito como la flexibilidad.
 - 4) Generalizar la **evaluación** del trabajo desarrollado por los empleados públicos.

...A LAS REFORMAS (2)

- 5) Renovar las **plantillas**, aumentando su grado de tecnificación, dando prioridad a las funciones nucleares y a la dotación de talento, y externalizando una gran parte del trabajo de inferior cualificación.
- 6) Flexibilizar las políticas de **compensación**, definirlas con criterios de equiparación con los mercados e introducir incentivos a la productividad y el rendimiento.
- 7) Robustecer la **función directiva**, abriendo paso a la institucionalización de un espacio de gerencia profesional, diferenciado de las profesiones públicas y protegido de la colonización partidista.

...A LAS REFORMAS (3)

- 8) Hacer posible un diseño institucional que dote de **estabilidad y autonomía a los gestores** y haga posible su responsabilización y rendición de cuentas en base a resultados.
- 9) Crear **patronales públicas profesionales**, capaces de asumir, desde posiciones sólidas y firmes, las relaciones laborales, y en especial la negociación colectiva.
- 10) Abrir paso a fórmulas de **colaboración público-privada** para la provisión de servicios públicos como medio para multiplicar el impacto de las políticas públicas en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias.