



Universidad
Zaragoza



Facultad de
Economía y Empresa
Universidad Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

El gasto del sector público
en recursos humanos

Autor/es

INÉS CIUDAD MONTAÑÉS

Director/es

EDUARDO BANDRÉS MOLINE

Área: Economía Aplicada
Departamento: Estructura e Historia Económica y Economía Pública.
Curso 2020/2021

Título del trabajo: El gasto del sector público en recursos humanos (Public sector spending on human resources).

Titulación a la que está vinculado: Grado en Economía.

Resumen:

El gasto de personal del sector público en España representa en torno a la cuarta parte del gasto público total y se refiere a 2,6 millones de empleados. La gestión de los recursos humanos influye decisivamente en la calidad de los servicios que se prestan, y en la utilización eficiente de los ingresos públicos. Servicios como educación, sanidad, justicia, orden público y seguridad, defensa, o servicios sociales a personas mayores, tienen un alto contenido de trabajo en su producción y, por tanto, dependen totalmente de cómo se gestione el personal de los mismos. Este trabajo analiza los datos principales del empleo público en un estado descentralizado, como España, y recoge las enseñanzas y recomendaciones que distintos autores e instituciones han realizado para una mejora de la gestión de los recursos humanos del sector público. Problemas como el envejecimiento, la falta de una carrera profesional adecuada, la necesidad de adaptarse a las nuevas tecnologías, la formación, los sistemas de incentivos y otros, determinan la necesidad de afrontar reformas con decisión y celeridad en el ámbito de la función pública española.

Abstract:

Public sector personnel expenditure in Spain accounts for around a quarter of total public expenditure and relates to 2.6 million employees. Human resources management has a decisive influence on the quality of the services provided, and on the efficient use of public revenues. Services such as education, health, justice, public order and security, defense, or social services for the elderly, have a high content of work in their production

and, therefore, depend entirely on how the personnel of the same are managed. This paper analyzes the main data of public employment in a decentralized state, such as Spain, and collects the lessons and recommendations that different authors and institutions have made for an improvement in the management of human resources in the public sector. Problems such as ageing, the lack of an adequate professional career, the need to adapt to new technologies, training, incentive systems and others, determine the need to face reforms decisively and quickly in the field of the Spanish civil service.

ÍNDICE:

1. Introducción.....	5
2. El gasto de personal en el sector público	6
3. El gasto de personal en las distintas administraciones públicas.....	8
3.1 Distribución del gasto	8
3.2 Evolución	10
4. Número de efectivos.....	11
5. Comparativa internacional.....	14
6. Gestión de los recursos humanos	15
6.1 España y sus problemas de gestión de los RRHH.....	16
6.2 España: Informe CORA.....	19
6.3 Soluciones	21
7. Conclusión.....	24
8. Bibliografía.....	26

1. INTRODUCCIÓN.

El gasto de personal del sector público en España representa en torno a la cuarta parte del gasto público total. Hablamos de más de 140.000 millones de euros en 2020, y de más de un 10% del PIB de los años anteriores a la pandemia de COVID-19. En términos de recursos humanos, el número de empleados de las administraciones públicas ascendía, en enero de 2020, a 2,6 millones de personas, un 13% del empleo total del país.

Con esos datos creo que está justificada la elección de este tema para ser objeto de análisis en un trabajo de fin de grado. La buena o mala gestión de los recursos humanos influye decisivamente en la calidad de los servicios que se prestan, y en la utilización eficiente de los ingresos públicos. Servicios como educación, sanidad, justicia, orden público y seguridad, defensa, o servicios sociales a personas mayores, tienen un alto contenido de trabajo en su producción y, por tanto, dependen totalmente de cómo se gestione el personal de los mismos.

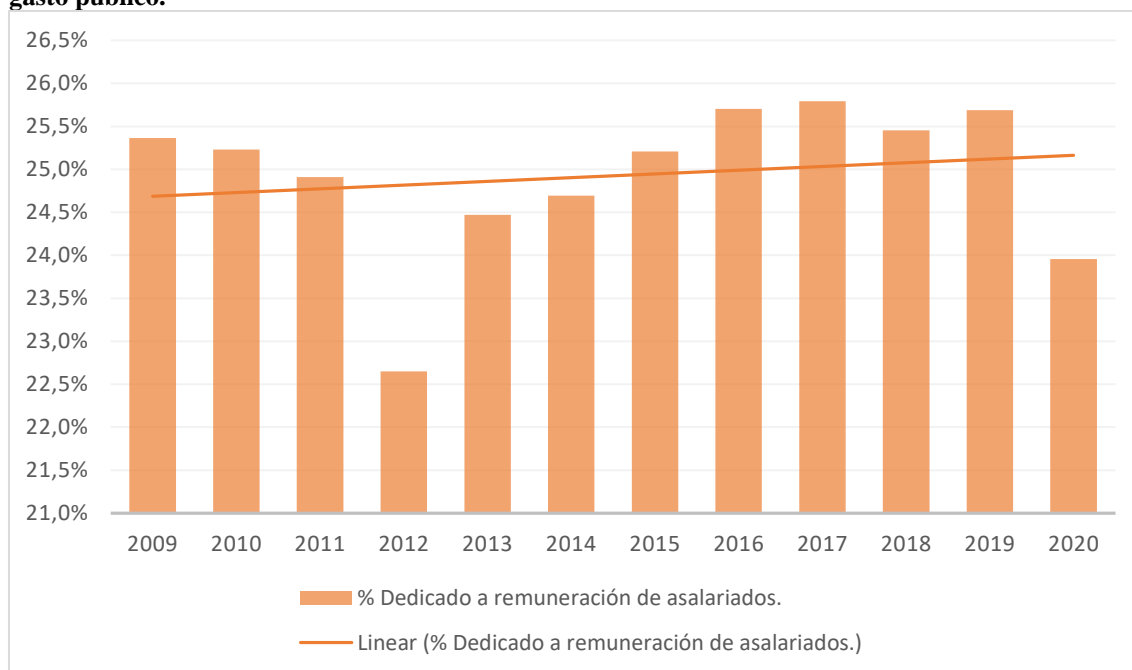
El trabajo se organiza en los siguientes apartados. El apartado 2 examina la evolución del gasto de personal en el sector público durante los últimos doce años. Puesto que el sector público español está muy descentralizado, el apartado 3 detalla la situación del gasto de personal entre los distintos niveles de gobierno, central, regional y local, así como en las principales funciones en las que se puede dividir el presupuesto. El apartado 4 se refiere al número de efectivos entre las distintas administraciones, y según el tipo de contrato que afecta al personal. La comparación internacional se incluye en el apartado 5, donde puede verse que en España el peso del empleo público está en una posición intermedia en comparación con los principales países europeos, con cifras relativas similares a Alemania, Italia y Países Bajos. Una vez analizadas las principales cifras sobre el empleo público, el apartado 6 se dedica a repasar algunos de los trabajos e informes que han tratado de proporcionar una guía para la reforma de la administración española en materia de su gestión de recursos humanos, haciendo especial referencia al Informe CORA. El último apartado se ocupa de las conclusiones.

2. EL GASTO DE PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO.

Es relevante analizar el gasto de personal, para ello obtenemos los datos proporcionados por la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado), sobre el gasto público en España desde 2009 hasta 2020, así como el gasto público de personal. Relacionamos estos dos tipos de datos, de forma que pueda verse el volumen que suponen estos últimos respecto al total.

Esta partida de gasto, tiene mucho peso dentro del gasto de las administraciones públicas, entorno al 24% y 25%, es decir, supone alrededor de una cuarta parte del gasto público en España. Esto es debido al alto número servicios que requiere la participación de recursos humanos en su prestación, como sucede en sanidad, educación, justicia, orden público o defensa.

Gráfico 1: Evolución de los gastos de personal en las administraciones públicas sobre el total del gasto público.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la IGAE.

En el gráfico 1 se aprecia cómo se mantiene bastante estable a lo largo de los últimos 11 años, si bien, podríamos diferenciar dos etapas:

- ❖ Desde 2009 hasta 2012 se produce un ligero descenso en el porcentaje de gasto dedicado a la remuneración de asalariados, mientras que es a partir de 2013 cuando comienza a incrementar el peso que esto supone.

Es altamente destacable que no depende únicamente de la variación de cantidad monetaria destinada a personal, sino que no tenemos que dejar de lado las variaciones en el gasto total. Relacionado con esto se encuentra el fuerte descenso que encontramos en 2012, donde pese a haber una pequeña reducción de gasto público de personal, también hay una partida extraordinaria de gasto en ayudas a la banca que aumenta el denominador. Los dos efectos de este año son los siguientes:

- a. Con la crisis generada en 2008, el déficit con el que España tiene que cargar es muy elevado, hay una fuerte recesión, por lo que se aplican medidas de contención del gasto. Algunas de estas medidas son la congelación salarial y la reducción de personal, lo que lleva a disminuir en más de 8,5 mil millones de euros el gasto en personal respecto a 2011.
 - b. Es un año caracterizado por una gran cantidad de transferencias de capital por parte del gobierno, para la recapitalización bancaria, que suponen un fuerte aumento del gasto total. En concreto, suponen algo más de 40 mil millones de euros.
-
- ❖ Los años siguientes al 2012, se recupera el peso que supone esta partida de gasto, incluso llegando a recuperarse en 2015 principalmente por el aumento de personal. En 2020 apreciamos otra gran diferencia, y es debido a que surge una pandemia mundial (COVID-19) que obliga al gobierno a incrementar de nuevo las transferencias, ofreciendo diversas ayudas económicas para afrontar la nueva situación que impedía realizar muchas de las actividades con total normalidad.

En conjunto, los datos anteriores muestran, que en promedio el gasto público en personal se ha situado en torno al 24.5%. Por tanto se ve que es una partida muy importante dentro del gasto público, su estudio será por tanto de gran relevancia.

3- EL GASTO DE PERSONAL EN LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

3.1- DISTRIBUCIÓN DEL GASTO.

Dentro de cada administración el peso que adquiere el gasto en remuneración de asalariados, es distinto. Pese a tener relevancia en todos los sectores, se destaca alguno por su mayor volumen. Vamos por ello a analizar el peso de cada una de las administraciones, en relación al gasto en remuneración de asalariados según las diferentes funciones. Dichas funciones van a ser las utilizadas por la metodología de las Naciones Unidas, que a continuación citaremos. Para ello, usamos los datos de 2018 que aparecen en la página web de la Intervención General de la Administración del Estado. Asignando una numeración a cada una de las siguientes funciones (ver el cuadro 1):

- Servicios Públicos Generales (1); Defensa (2); Orden Público y Seguridad (3); Asuntos Económicos (4); Protección del Medio Ambiente (5); Vivienda y Servicios Comunitarios (6); Salud (7); Ocio, Cultura y Religión (8); Educación(9); Protección Social (10).

Tabla 1: cantidad destinada a remuneración de asalariados del sector público, para cada una de las administraciones (en porcentaje sobre el total de gasto público).

	A. Central	A. Regional	A. Local	SS	TOTAL
1. SPG	25.8%	24,0%	50,2%	0,0%	10,6%
2. Defensa	100%	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%
3. Ord. Seg.	54.3%	21,3%	24,4%	0,0%	14,3%
4. A. Eco	22.2%	41,2%	36,1%	0,5%	8,2%
5. M.A	12.9%	38,5%	48,6%	0,0%	1,6%
6, Viv. Sv.C	0.9%	46,7%	52,4%	0,0%	0,9%
7. Salud	0.9%	95,1%	1,7%	2,4%	25,2%
8. O. C. R	15.7%	27,5%	56,8%	0,0%	3,5%
9. Educa.	1.8%	94,6%	3,6%	0,0%	25,6%
10. P. Soc.	3.8%	30,6%	40,2%	25,3%	5,4%
TOTAL	18.8%	60.7%	18.5%	2%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la IGAE.

En el caso de servicios públicos generales, la mitad del gasto de personal es realizado por la administración local, mientras que el resto se divide entre la central y la regional a partes más o menos similares. La administración local también absorbe la mitad del gasto de personal en los sectores de ocio, cultura y religión; protección del medioambiente;

vivienda y servicios comunitarios. Se trata de la administración más cercana a los ciudadanos, por lo que la prestación de servicios por parte de esta, incluye numerosas actividades adaptadas a las necesidades de cada localidad.

En cambio la administración central es la única que destina parte de su gasto a remuneración de asalariados en el ámbito de la defensa. Es la encargada de la función de la defensa, permitiendo la movilidad geográfica de los empleados. Otra partida de gasto en personal importante para esta administración, es la del orden público y seguridad, supone más de la mitad del gasto destinado a esta partida.

La administración regional destina importantes cantidades monetarias al personal. Abarca casi todo el gasto en personal de salud y de educación, aunque en el resto de sectores también tiene bastante implicación, destacando entre ellos el personal de servicios comunitarios y de asuntos económicos en los que presenta un peso un poco mayor que el 40%.

En la Seguridad Social sobresale la función de Protección Social a la que se destina un 25% del total de este sector. Es destacable, que no invierte muchos fondos remuneración de asalariados, únicamente representa un 2% del total destinado a ello.

Si analizamos el total destinado por las administraciones públicas a las distintas funciones, sería imprescindible destacar que la educación y la salud se hacen con la mitad de la cuantía monetaria destinada al personal, es decir, cada una supone algo más de un 25%. A estas dos funciones, le siguen el orden público y seguridad, así como los servicios públicos generales. Por su parte, aquellas que menor peso adquieren son la vivienda, que no alcanza el 1%, y la protección del medio ambiente que hoy en día apenas supera el 1,6%.

Además, el peso que representa el gasto de personal de cada una de las distintas administraciones en España, es diferente. La administración regional, representa algo más del 60% del gasto total en personal público, mientras que el otro 40% restante lo adquieren la central y local principalmente, y muy poco representativo es el destinado por la seguridad social. Esto se debe a que la mayoría de los servicios son ofrecidos a nivel autonómico, España es un país que se organiza en comunidades autónomas, las cuales poseen mucha relevancia ya que han asumido numerosas competencias. Dicha descentralización ha cobrado relevancia tras la crisis, puesto que han tenido que reforzar

los servicios básicos fundamentales, por las mayores necesidades en sanidad, servicios sociales y educación.

3.2- EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS.

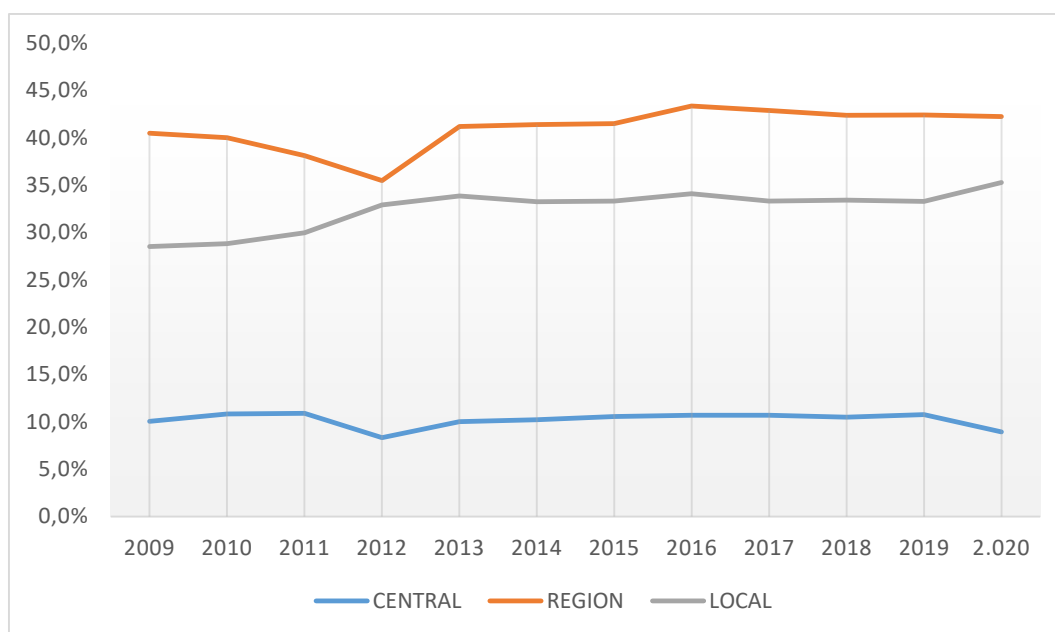
Tal y como hemos visto en la evolución del total de las administraciones públicas, hasta 2012 hay un descenso del peso que supone el gasto en remuneración de los trabajadores del sector público. Haciendo reiteración a lo que aparece citado en apartados anteriores, se debe a la recesión económica en la que España estaba sumergida tras la crisis de 2008.

Sin embargo, vemos que la administración local no refleja esto, sino que muestra una tendencia creciente, de forma paulatina y muy lenta, del porcentaje que supone este gasto sobre el total. Esto se debe a que se le ha ido dando más importancia a la dotación de recursos humanos en esta administración, la más próxima a los ciudadanos, en comparación con el gasto que realiza. Adicionalmente, esta diferencia en la trayectoria se debe a que a la administración local, no se le asignó tanta responsabilidad como las que tenían los niveles superiores para afrontar la crisis derivada del COVID-19. Es decir, las partidas de gastos extraordinarias que se produjeron a nivel central o autonómico, se dieron en mucha menor medida a nivel local.

Tras mejorar la situación, es muy constante el porcentaje que representa el gasto en personal público sobre el total del gasto de este sector. Aunque pueda reflejarse en 2020, la situación provocada por la pandemia mundial, que tal y como pasaba en la situación de recesión económica.

En cuanto a la evolución del gasto, el gráfico 2 indica que la administración local ha crecido ligeramente. Por otro lado, se observan diferencias entre las distintas funciones de gasto, algunas de ellas requieren de un número muy elevado de personal. Se destaca que la administración regional dedica grandes esfuerzos al gasto de personal, supone un 40% del gasto total, este peso es algo mayor que el dedicado por la administración local y bastante superior al de la administración central.

Gráfico 2: Evolución del gasto en personal sobre el gasto público total, por administraciones



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la IGAE.

4. NÚMERO DE EFECTIVOS.

Es conveniente analizar el personal al servicio de las administraciones públicas. El número de efectivos es diferente dentro de cada administración, además, depende de otros factores, como son el sexo, el tipo de personal o la categoría de empleo. Tomamos los datos que nos ofrece el portal del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de España para los diferentes años.

Tabla 2: personal al servicio de las administraciones públicas por tipología de personal y sexo.

	PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA		PERSONAL LABORAL		OTRO PERSONAL		TOTAL		TOTAL
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
SECTOR PÚBLICO DEL ESTADO	300.510	117.000	48.578	33.205	3.959	9.515	353.047	159.720	512.767
Administración del Estado	67.399	74.942	48.407	32.804	2.668	5.236	118.474	112.982	231.456
Ministerios	32.521	30.950	13.598	13.265	1.492	2.584	47.611	46.799	94.410
Organismos autónomos	18.884	26.163	8.386	7.177	691	1.975	27.961	35.315	63.276
Entidades públicas empresariales	-	-	16.468	5.285	-	-	16.468	5.285	21.753
Agencias estatales	3.956	3.468	3.091	3.181	72	195	7.119	6.844	13.963
Autoridades adm. independientes	313	394	368	434	5	16	686	844	1.530
Universidades públicas no transferidas	494	864	177	163	370	407	1.041	1.434	2.475
Otros entes de D. Público	11.231	13.103	6.319	3.299	38	59	17.588	16.461	34.049
Fuerzas Armadas y F. y C. de Seguridad del Estado	226.121	30.138	-	-	-	-	226.121	30.138	256.259
Fuerzas Armadas	102.011	15.021	-	-	-	-	102.011	15.021	117.032
Cuerpo Nacional de Policía	54.954	9.603	-	-	-	-	54.954	9.603	64.557
Guardia Civil	69.156	5.514	-	-	-	-	69.156	5.514	74.670
Administración de Justicia	6.990	11.920	171	401	1.291	4.279	8.452	16.600	25.052
SECTOR PÚBLICO DE LAS CCAA	286.732	561.565	84.036	125.072	119.597	337.124	490.365	1.023.761	1.514.126
Consejerías y sus OOA	252.539	531.125	39.327	87.397	116.865	330.508	408.731	949.030	1.357.761
Universidades	34.193	30.440	44.709	37.675	2.732	6.616	81.634	74.731	156.365
S. PÚBLICO DE LA ADM. LOCAL	118.156	74.490	137.878	170.192	26.476	43.627	282.510	288.309	570.819
Ayuntamientos	106.249	61.135	127.546	157.427	21.248	33.089	255.043	251.651	506.694
Diputaciones, Cabildos y C. Insulares	11.907	13.355	10.332	12.765	5.228	10.538	27.467	36.658	64.125
TOTAL	705.398	753.055	270.841	328.772	149.683	389.963	1.125.922	1.471.790	2.597.712

Fuente: tabla obtenida del portal del Ministerio, Boletín estadístico del personal al servicio de las AAPP.

Según los datos obtenidos en enero de 2020, en España se han mostrado 2.597.712 personas al servicio de las administraciones públicas. Dentro de este, según la tipología hacemos la división entre **funcionario de carrera, personal laboral y otro personal**, entre los que encontramos 1.458.453; 599.613 y 539.646 empleados respectivamente, es decir, los primeros suponen un 56 % mientras que los segundos y los terceros un 23% y un 21%. Denominamos funcionario de carrera a todos aquellos empleados del sector público prestando servicios sujetos a normas contractuales administrativas, mientras que el personal laboral está sujeto a normas de derecho laboral.

Atendiendo a los trabajadores de las distintas administraciones, se observa que las comunidades autónomas (CCAA) son las que mayor número poseen tanto para los funcionarios de carrera como para otro personal. Sin embargo, en personal laboral son las administraciones locales las que destinan el mayor número de empleados. Por tanto podemos decir que aquellas administraciones que más personal tienen son las comunidades autónomas, casi un millón de empleados más que las otras. Destacando principalmente los funcionarios de carrera de consejerías y sus organismos autónomos.

Es relevante destacar que en el sector de las fuerzas armadas, es un único gasto asumido por la administración del estado y dedica todos sus esfuerzos al personal funcionario de carrera.

De los recursos humanos totales, el número de mujeres es mayor que el de hombres, en concreto 345.868 mujeres más. Esto ocurre sobre todo en las CCAA, donde encontramos la mayor diferencia, 533.396 mujeres de personal público más. Una de las principales explicaciones es la educación y sanidad, ya que las comunidades autónomas crean principalmente empleo en esos dos sectores, y en ambos destaca la alta empleabilidad de las mujeres.

Sin embargo, no en todos sectores encontramos esta diferencia del número de personal a favor del género femenino, sino que hay algunos sectores como son las fuerzas armadas, en los que la mayoría de los empleados son del género masculino. Las cualidades físicas, la cultura o tradiciones siguen ejerciendo una fuerte presión sobre dicho sector, lo que lleva a esta gran diferencia.

5. COMPARATIVA INTERNACIONAL

Es interesante realizar una comparativa internacional, beneficiándonos de que todos los indicadores utilizados van a estar en la misma unidad de medición, personas físicas.

En primer lugar, agrupamos los siguientes datos obtenidos en enero de 2020: número de habitantes, población ocupada y población ocupada en el sector público.

A simple vista se observa que aquellos países que más habitantes tienen son los que mayor número de empleados poseen, pero para analizarlo correctamente es necesario un indicador que nos permita hacer comparaciones. Dos son los indicadores con los que vamos a trabajar:

- Empleados públicos por cada mil habitantes.
- Peso de los empleados públicos sobre el total de empleo ocupado.

Por término medio de los 10 países analizados, encontramos unos 6,1 empleados públicos por cada mil habitantes. Mientras que el peso que estos suponen en media sobre el empleo total, es del 13.5%.

Las funciones y los diferentes objetivos marcados para los países, llevan a relevantes distinciones. También es muy influyente, la manera de proveer y producir los servicios públicos, ya que vamos a analizar países que pese a estar muy involucrados en una función, van a prestarla desde el sector privado. Adicionalmente, hay que añadir que no tiene por qué ser la prestación de servicios privada, sino que existen diversas fórmulas de colaboración público-privada, así como distintas formas de financiación. Tampoco habría que dejar de lado, la mayor o menor descentralización de los servicios. Los estados federales, así como España, Italia y Reino Unido, son los destacados por estar más descentralizados por lo que la competencia entre administraciones es mayor.

Hay países cuya tasa de empleo en el sector público es mucho más elevada. Es el caso de Suecia, donde este tipo de empleo cobra mucha importancia, casi una cuarta parte del empleo total es destinado al empleo público.

Por otro lado, Grecia y Reino Unido destacan por el bajo nivel de empleo público, hay muy pocos empleados públicos por cada mil habitantes, tan solo 3,3-3,4%. En el caso de Reino Unido, se debe a que la mayoría de los servicios están privatizados, por lo que las administraciones públicas no poseen gran peso, en concreto solo un 6,6% del empleo total son trabajadores de este sector. Grecia por su parte, tiene muy poca población ocupada, por lo que el primer indicador de los utilizados es muy pequeño, pero el segundo se acerca algo más a la media.

Tabla 3: distribución del empleo en los distintos países.

	HABITANTES	EMPELO TOTAL (E.T)	EMPLEO PÚBLICO (EEPP)	EEPP POR CADA MIL HABITANTES	PESO EEPP SOBRE EL E.T
ALEMANIA	82.170.000	41.065.000	4.500.000	5,48	11,0%
ESPAÑA	46.745.807	19.568.000	2.582.846	5,53	13,2%
FRANCIA	65.000.000	26.751.000	5.200.000	8,00	19,4%
GRECIA	11.200.000	3.825.000	369.800	3,30	9,7%
ITALIA	58.900.000	22.687.000	3.400.000	5,77	15,0%
SUECIA	9.100.000	4.938.000	1.125.000	12,36	22,8%
HOLANDA	16.400.000	8.689.000	1.000.000	6,10	11,5%
REINO UNIDO	60.700.000	31.382.000	2.075.000	3,42	6,6%
PORTUGAL	10.400.000	4.653.000	747.880	7,19	16,1%
AUSTRIA	8.300.000	4.280.000	347.000	4,18	8,1%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de EUROSTAT.

En resumen, como podemos ver España se encuentra entre algunos países que tienen un elevado nivel de empleo público (Francia, Portugal...) y otros que tienen muy bajo nivel de empleo público (Reino Unido, Grecia...). Es decir, España está en una posición intermedia, cercana a algunos países como pueden ser Alemania, Italia, Holanda...

Y también, como ya hemos dicho anteriormente, la mitad del gasto público en personal es repartido entre sanidad y educación, y si adicionalmente añadimos al orden público y seguridad se completa unas tres cuartas partes del gasto.

6. GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS (Gestión de RRHH).

«La gestión pública no es un conjunto de estándares, indicadores, normas, patrones y procesos desconectados de principios de fondo: la democracia, la [buena] gobernanza y el “buen gobierno”». (Zebral Filho, 2013. Pag.10 - INAP: *Modernización de la Administración Pública en el marco de la OCDE*).

La gestión de recursos humanos (RRHH) en la empresa es de vital importancia, genera un buen funcionamiento del sistema, aumentando la competitividad y con ello los beneficios. Como ya venimos diciendo anteriormente en el sector público también lo es, puesto que destina gran parte de sus recursos económicos a la contratación de empleados públicos para la prestación de los servicios, pero esto no asegura que sea el destino adecuado. Sino que, es necesario que exista un control y una gestión capaz de producir cambios conforme la sociedad evoluciona, es clave crear un modelo que pueda ir modificando las actuaciones conforme a las necesidades. Aparece un cambio de tendencia, hacia la gestión de los recursos humanos, que de acuerdo a lo publicado en la revista Harvard Deusto por el economista Enrique del Rey (2021), consiste en buscar el equilibrio entre empleados, procesos y tecnología.

Por otro lado, no por destinar más dinero va a ser mejor, habría que analizar la situación presente y futura para poder afrontarla de la mejor manera posible. Para ello, es imprescindible conocer el sistema de funcionamiento más adecuado para cada país y crear un sistema de gestión de los recursos humanos que oriente al gobierno cuando vaya a actuar. Puesto de trabajo, persona y sociedad son los tres elementos que Scott Snell (2007), trata como una necesidad de coordinación entre ellos, y de gestión adecuada. Por

lo tanto vamos a analizar a continuación la problemática del sector público español en la gestión de los recursos humanos.

Aunque lo resumamos en tres elementos, no es tan sencillo, sino que detrás de todo esto se encuentran multitud de procesos que hay que seguir. Antes de analizar los siguientes apartados vamos a destacar alguno de los términos más relevantes en la actualidad, en relación con el empleo público:

- Flexibilidad: uno de los términos más relevantes en la actualidad. Hace referencia a la mayor libertad de la que se les dota a los empleados para realizar el trabajo generando confianza en ellos y aumentando la eficiencia.
- Innovación: permite adoptar ventajas competitivas, beneficiarse de los efectos positivos que esto supone pese al esfuerzo que requiere.
- Formación constante: es requerida para adaptarse a las diferentes situaciones. Seguir formándose, permite al personal una mayor calidad de vida, ya que reduce el esfuerzo del trabajo y mejora los resultados con aumento de la productividad.

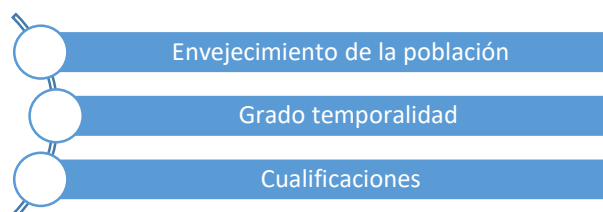
6.1 ESPAÑA Y SUS PROBLEMAS DE GESTIÓN DE LOS RRHH.

España se caracteriza por avanzar adecuadamente de acuerdo al diagnóstico del empleo público, pero es necesario implantar una estrategia de RRHH que sirva de base para toda la nación, de competencia común. Este marco nos permitirá tener una planificación, de forma que sea más sencillo seguir cumpliendo los derechos e igualdades de los ciudadanos, así como ser más eficientes. Para ello no solo hay que observar el corto plazo, sino que debemos fijarnos también en el largo, de forma que se garantice la flexibilidad, movilidad y evaluación de las medidas.

La descentralización del empleo debido a la organización del país en CCAA, no hay que dejarla de lado si queremos reformar los RRHH y realizar dichas reformas en todos los niveles de gobierno. La responsabilidad que se le ofrece a estas puede generar duplicidades de recursos, incluso pérdidas de eficiencia si no se realiza de una forma adecuada. Pese a tener la obligación de cumplir el marco común, las comunidades

autónomas poseen capacidades suficientes para gestionar a su personal. Son entidades que van a aplicar normas en base a las necesidades de cada región, por lo que encontraremos diversas diferencias de una comunidad a otra.

El profesor de la Universidad Gotemburgo, Víctor Lapuente (2021), señala cinco elementos críticos de la función pública española, aunque en este caso vamos a agruparlos en tres:



A) En primer término, España se caracteriza principalmente por poseer unos empleados públicos con una edad elevada. Haciendo referencia a las cifras de los países de la OCDE, España se encuentra en el tercer puesto dentro del ranking de población envejecida. Sobre todo se centra la población mayor a nivel de la administración estatal. El envejecimiento de los empleados públicos genera distintos problemas: no se poseen las características adecuadas a las necesidades que la evolución del sistema necesita, falta de innovación, los futuros trabajadores no van a tener plenas capacidades para afrontar el trabajo debido al desconocimiento, personal anticuado... Es decir, la tasa de reposición de los empleados es muy elevada en España, debido al bajo porcentaje de jóvenes trabajadores del sector público que puedan ir formándose dentro, de modo que no existe una adecuada promoción interna y carrera profesional.

Además, la administración también está anticuada. No se tienen en cuenta las necesidades, sino que se siguen demandando empleados de igual forma que se hacía anteriormente, obviando las mejoras tecnológicas que pueden sustituir a empleados o complementarlos. Como ya se ha citado, las ofertas de trabajo son las mismas, no existe la creación de nuevos puestos de trabajo que se adecuen a las nuevas necesidades.

B) El grado de temporalidad: nuestro sistema es destacable porque la mayoría de los empleados públicos se caracterizaban por estar en posesión de un trabajo fijo, inamovible. Principalmente, el empleo dentro del sector público en España se

caracterizaba por su “estabilidad”, es decir, una vez consigues el puesto de trabajo, es muy complicado perderlo. Por lo tanto, esto se ve reflejado en la eficiencia de los empleados, no es un sistema que incentive a la superación y al aumento de la productividad.

Pero el número de contratos temporales, cuyas condiciones son más precarias, ha ido incrementándose. Entre los diversos tipos de contratos, clasificamos a los contratos indefinidos y los temporales. En España han ido aumentando los contratos temporales en detrimento de los indefinidos.

La razón del aumento de este tipo de contratos, no es otra sino solventar las necesidades que aparecen de forma urgente. Es decir, ante un desajuste de empleados según las necesidades, se ha recurrido a este tipo de régimen temporal. Además, favorece el despido en caso de no funcionamiento o de incorporación con otro tipo de contrato, creando problemas de inestabilidad y baja productividad laboral.

- C) Ajuste de cualificaciones: la educación ofertada no ha visto grandes modificaciones en lo referido a estos aspectos. España no ha adaptado como se debería, las cualificaciones de futuros empleados públicos a las cambiantes necesidades. La tecnología hoy en día es imprescindible, es la base de muchos de los trabajos, y la enseñanza no se ha adaptado a ello. Se observa un hueco muy importante en funciones tecnológicas para las cuales no se encuentran empleados preparados. Los diferentes puestos de trabajo a los que se puede llegar a optar, requieren habilidades y cualificaciones distintas. Incluso dentro de un mismo puesto, los empleados deben complementarse. Existe una notable debilidad en este aspecto, no solo necesita un ajuste de cualificaciones en términos de enseñanza, sino un cambio en el punto de vista de las necesidades que requieren los diversos puestos de trabajo.

A la hora de analizar los problemas que presenta España, adicionalmente a los anteriores, se observa que a la mayoría de las acciones se les asigna una orientación política. La politización, sobre la cual centra su discurso De la Nuez (2021), es un obstáculo a la eficiencia, que se viene observando mediante comparaciones con otros países. Las

consecuencias de esta politización, sobre las cuales hace incidencia la autora, son principalmente tres:

1. Menor capacidad de gestión
2. Ausencia de planificación
3. Falta de profesionalidad

Refiriéndonos al control de las actividades y programas que ejecuta el sector público, España se caracteriza por revisar el procedimiento a ejecutar de manera previa, pero no de forma posterior. Se caracteriza por la falta de control de los resultados, y tan importante es analizar el proceso, como saber qué consecuencias desencadenan. Además pese a dividir las funciones entre las distintas administraciones, siempre se acaba dependiendo de las que se encuentran arriba en la pirámide, puesto que son las que tienen la última palabra.

6.2 ESPAÑA: INFORME CORA.

Reformar las administraciones públicas es lo que plantea el Informe CORA, basado en el artículo 103.1 de la Constitución Española el cual dice lo siguiente “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

La profunda crisis financiera iniciada en 2008, fue la que desencadenó la necesidad de realizar una reforma en la Administración Pública, debido a que se produjeron unas expectativas de insostenibilidad del gasto público por el fuerte aumento del déficit y la deuda pública. Por lo tanto, consideramos la reforma como una necesidad de funcionamiento del sistema, es decir, es vital que se produzcan cambios para poder crecer y desarrollarse, de forma que se pueda contar con un sector público más competitivo y que promueva el crecimiento. Aunque se produjeron varias medidas, como la Ley

General de Estabilidad Presupuestaria, vamos a analizar el Informe de verano de 2013, denominado Informe CORA.

Se trata de un análisis de la Administración, que realiza en primer lugar un diagnóstico de los problemas con ayuda de los ciudadanos y de diversos profesionales. Se analizan las debilidades, mediante la obtención de datos. El objetivo es encontrar un sistema de gestión de los recursos humanos adecuado, que permita alcanzar una mayor eficacia y hacerlo de manera estratégica, modernizando el sistema actual.

Según lo redactado por en el portal del gobierno de España, La Moncloa (2015), dentro del documento “Transparencia y CORA”, observamos que las medidas que se propusieron tras realizar dicho informe son las siguientes:

- Mejor distribución del gasto, consiguiendo mayores ahorros.
- Se reorganizan los puestos de trabajo, de forma que se corrijan las necesidades de empleo en los sectores primordiales y se reduzca la empleabilidad en aquellos que no son esenciales, llevando a una mayor eficiencia. Los recortes han de ser sostenibles, no pueden reducir la productividad.

Algunos datos que nos muestran esto, son los siguientes:

- a. Diputaciones Provinciales: 19% empleados menos.
 - b. Sectores esenciales: incrementan los trabajadores un 50%.
 - c. Reducción de un 17% de los empleados en labores de administración.
- Relacionado con lo anterior, aparece la supresión de servicios y actividades no esenciales, lo cual facilita la reducción de empleados. La gestión de los servicios y medios que se mantienen, se produce mediante una contratación centralizada.
 - Eliminan entidades, de forma que se agilicen los procesos y no se generen duplicidades. Siendo esencial un cambio en el que no sea tan importante el volumen, sino la calidad de dicha transformación.
 - La administración compleja es un obstáculo, por lo que se simplifica mediante el uso de la tecnología. Algunos ejemplos claros son las notificaciones electrónicas,

la receta electrónica de medicamentos, plataformas que alertan sobre documentos ya entregados previamente, citas previas....

- Las administraciones públicas, en numerosos casos se encontraban en una situación de morosidad respecto a sus acreedores, que ha intentado ser solventada mediante distintos mecanismos extraordinarios de provisión de liquidez. Para ello, se implantó la creación del Plan de Pago a Proveedores y del Fondo de Liquidez.

6.3 SOLUCIONES.

Entre las diversas mejoras para la gestión de RRHH, la OCDE (2014) destaca en el corto plazo el cambio en la organización, así como la incorporación de los empleados al proceso de cambio, de forma que se sientan apoyados y nos beneficie la actitud que adquieran. En cuanto a las políticas fiscales, es imprescindible que la reducción de plantilla no provoque pérdidas en la producción, sino todo lo contrario. Ya que la disminución del número de empleados, se realiza con el objetivo de alcanzar el trabajo óptimo.

Atendiendo al largo plazo, es de vital importancia centrarse en la capacidad de las administraciones mediante la modernización de sistemas. Es necesario planear las competencias futuras, de forma que las fuerzas de trabajo sean competitivas. Es decir, es clave la formación de los empleados y su carrera profesional, de modo que se les permita adaptar sus capacidades y habilidades a aquellas funciones superiores una vez que las plazas queden vacantes. Una ventaja competitiva sería crear una brecha con los otros países, creando una función pública muy preparada, con habilidades adecuadas. Para ello es importante que no se piense únicamente en alcanzar los objetivos, sino que los empleados reciban el reconocimiento y satisfacción necesaria. Como se acaba de decir, los trabajadores son parte del proceso de mejora en la gestión de los RRHH, el comportamiento que se refleje hacia ellos les lleva a diferentes actitudes, las cuales nos

podrían hacer muy complicado el proceso, incluso imposible en algunos de los casos, si no se cuenta con su colaboración.

Es por lo tanto necesario que los empleados públicos sean competentes y posean las habilidades que se requieren. Hay que reclutar talentos si no se quiere sufrir las graves consecuencias de una mala gestión. Pero no es tan sencillo como pueda parecer, vemos unos dilemas a nivel internacional (Naciones Unidas ,2005):

- Edad de los empleados y los futuros sucesores del puesto de trabajo.
- Posiciones de líderes.
- Tiempo de duración del trabajo, cambio de carrera. (Green 2002).
- Sociedad cambiante.
- Pensamientos negativos de los ciudadanos a cerca del sector público, debido a la cultura. Así como la competencia con el sector privado para suministrar los servicios.
- Los recursos no son ilimitados, el gobierno no puede permitirse salirse en grandes cantidades del presupuesto. Si hiciésemos un análisis DAFO, lo encontraríamos redactado como una gran debilidad.

Entre los indicadores de la OCDE que mejoran los servicios públicos surge la confianza tanto social como política. Que a su vez, según redacta Manuel Arenilla (2013), esta se retroalimenta con:

- Transparencia y accesibilidad.
- Responsabilidad y ejemplaridad.
- Legalidad y legitimidad.

Otro de los aspectos importantes para conseguir una buena gestión, es adquirir información actual y precisa, y así garantizar la efectividad de la estrategia. Estar al día sobre las innovaciones que se van produciendo en materia de gestión de los recursos humanos conduce a una ventaja competitiva que se plasmaría en el proceso. No nos vale con poseer mucha información general, sino que debe ser específica y precisa, de forma que en los próximos periodos, sea relevante en la aplicación sobre la gestión de RRHH. Una vez obtenida, manejarla debidamente con arreglo a los cambios culturales. Si conseguimos toda esa información, no podemos estancarnos y aplicarla siempre del

mismo modo, sino que hay que tener en cuenta las diversas circunstancias que se den en la sociedad, y así modificarla.

Además, es imprescindible saber qué medidas aplicar para llevar a cabo una buena reforma, pero es igual o más importante, hacerlo en el momento adecuado. En la actualidad, nos encontramos ante una situación excepcional para asumir dicho cambio. Ya que como se ha ido citando en apartados anteriores, hay un elevado nivel de envejecimiento en el empleo público y sería clave poder empezar a hacer la reforma desde cero con una cultura revitalizada.

Recopilando las ideas principales redactadas, seguimos aquí lo que señala Villoria Mendieta (2009), como medidas indispensables para el sistema de gestión de recursos humanos del sector público:

- Prevenir, no centrarse únicamente en el corto plazo sino observar las expectativas y aplicar medidas.
- Incentivar a los trabajadores de manera que no se estanquen.
- Mejorar las condiciones de los empleados, evitando problemas.
- Ser objetivos, que el sistema no se vea influenciado por aspectos personales o políticos.
- Que exista coordinación dentro de él, y se evalúe lo conseguido. Si hablamos de España, debido a la organización en CCAA, se refleja la verdadera importancia de la coordinación, mejorar la organización. Además, a todos aquellos países integrantes de la Unión Europea se les exigen ciertas competencias a las que la gestión se debe adaptar.

Incluso una colaboración entre ambos sectores, el público y el privado aumentarán los beneficios.

La aplicación de medidas del sector privado puede ser del mismo modo, de gran ayuda para el sector público. Un claro ejemplo de puntos sobre los que actuar, son los destacados por un director de recursos humanos, Las Hayas Gil (2016):

- Disminuir recursos destinados a aspectos tradicionales, siempre y cuando se siga prestando el servicio y puedan confiar en ello.
- Nuevos puestos de trabajo con funciones diferentes.
- Herramientas de gestión diferentes a las usadas.

Aunque estas actuaciones están destinadas al sector privado, también es interesante añadirlas como soluciones para el sector analizado.

7. CONCLUSIÓN

El sector público, que tiene un elevado peso en la economía española, dedica gran parte de sus esfuerzos a suministrar bienes y servicios. Para todo ello se requiere la participación del empleo público, de los recursos humanos que hacen posible el funcionamiento y el suministro, por lo que el presupuesto destinado a los recursos humanos es muy elevado. Destacamos este tema como un análisis que no hay que dejarlo de lado, ya que supone un alto porcentaje del total del gasto público.

A pesar de haber pequeñas oscilaciones anuales, sobre todo en aquellos años que surgen actos extraordinarios, el gasto de personal del sector público se viene manteniendo en los últimos diez años, en torno al 24-25% del gasto total. Como se ha podido apreciar en la evolución a lo largo de los años, hay pequeños cambios en el peso que este gasto supone, debido a las diversas situaciones cambiantes. Los ciclos que se producen en la economía, generan modificaciones tanto en lo destinado a los empleados públicos como en el gasto total de este sector.

Es, por tanto, imprescindible observar como se ha dado la distribución del gasto. Las diferentes funciones en las que se ha dividido el trabajo, permiten entender que las múltiples necesidades sociales, son satisfechas, lo que supone modificaciones sobre el destino de los recursos. Además, influye tanto el volumen como el tipo de personal. Como hemos podido observar, más de la mitad del gasto se destina a educación y sanidad, dos funciones imprescindibles del estado del bienestar. Además hay que añadir que si tratamos de analizarlo por niveles de gobiernos, la importancia de la gestión de RRHH es imprescindible para todas las administraciones, pero especialmente importante para alguna de ellas, como es la regional, que presenta un muy alto peso sobre el gasto total.

Tras analizar todos los datos, hay que ver qué es lo que se esconde detrás de los mismos. Y no es otra cosa, que la gestión de todo ello. El mundo está muy globalizado, los efectos producidos en un país se trasladan directamente al resto del mundo. Por lo que una buena gestión, la cual genere ganancias de competitividad, es vital para solventar los problemas de eficiencia que han aparecido en el sector público. Para poder hacerse cargo de la distribución de los gastos, es necesario estar en posesión de un sistema de gestión de los RRHH de manera que no se destine el dinero sin antes haber analizado la situación. Es incluso más importante, tener una buena planificación que genere la mayor eficiencia posible y nos ayude a encontrarnos en una situación de competitividad óptima. No estar en posesión de un plan adecuado que distribuya los recursos en el presente, y haga hincapié en las expectativas futuras, llevaría a un despilfarro de los recursos. Podríamos pensar que es suficiente con saber dónde destinarlos, pero es imprescindible que todo del entorno se adecue, que los empleados sean capaces de aprovecharlo y que tanto el personal, como la sociedad y los puestos de trabajo estén coordinados.

Personalmente, este trabajo ayuda a ser consciente de que detrás de un suministro de servicios esenciales, que todos ciudadanos demandamos y no siempre valoramos, se encuentran multitud de procesos que gestionar. La gestión de los empleados públicos es uno de esos procesos, uno de los que más relevancia cobra, puesto que de él va a depender el buen funcionamiento de los servicios públicos. El objetivo principal, el cual todos queremos, es alcanzar un estado de bienestar de forma eficiente. Cualquier debilidad que posea un país, va a ser aprovechada por otros, de forma que esta competencia ponga al país en una situación de desventaja. Por tanto, es imprescindible estar al mando de un sistema de gestión que permita observar las necesidades de la sociedad y pueda modificar las actuaciones según más convenga. Se trata de un sistema complejo, ya que de él dependen diversas oportunidades que se ofrecen. La planificación del mismo, basada en aspectos presentes y futuros debe de ser muy meticulosa, y además, recoger todo lo que pueda verse afectado, aunque sea mínimamente. Es necesario una muy buena coordinación entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en un país tan descentralizado como España, incluso una colaboración entre sectores, el público y el privado, podría ser altamente beneficiosa.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- Arenilla Sáez, Manuel (2013. INAP) *Modernización de la Administración Pública en el marco de la OCDE*. [Manuel Arenilla-Modernizacion de la Admon publica-INAP.pdf](#)
- Bohlander, George; Scott Snell, A. Sherman (2007). *Administración de recursos humanos*, 14ª.ed.
- Boletín Estadístico. (2020, 14 febrero). *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas*.
- EUROSTAT. (2021). *Database*. <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Las Hayas Gil, Abel. (2016, abril). Harvard Deusto las revistas. *La transformación de Recursos Humanos en la creación de valor*. <https://www.harvard-deusto.com/la-transformacion-de-recursos-humanos-en-la-creacion-de-valor>
- IGAE: *Intervención General de la Administración del Estado*. (2020, 23 diciembre). IGAE: Intervención General de la Administración del Estado. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

- Nada es Gratis (2017, 2 julio). *Propuesta de mejora en la función pública Española*. <https://nadaesgratis.es/admin/propuesta-de-mejora-en-la-funcion-publica-espanola>
- OECD. *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement* / READ online. (2014). oecd-ilibrary.org. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement_9789264210592-en#page10
- OECD. *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries* / READ online. (2012). oecd-ilibrary.org. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-government-workforce-of-the-future_5k487727gwvb-en#page21
- PORTAL del gobierno de España, La Moncloa: “transparencia y CORA” (2015) [La Moncloa. Transparencia y CORA \[España/Ediciones de "España Hoy"/Transparencia y CORA\]](http://www.moncloa.es/Transparencia-y-CORA)
- Public Governance and Territorial Development Directorate Network on Public Employment and Management. (2008, 28 enero). *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*. <http://www.oecd.org/gov/pem/paper-employment-in-government-production-costs-goods-and-services-in-the-public-domain.pdf>
- PwC España. *¿En qué hay que transformar la Administración Pública española?* <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf>

- Rey, E. (2021b, mayo 25). Harvard Deusto las revistas. *La función estratégica del Departamento de Recursos Humanos*. <https://www.harvard-deusto.com/la-funcion-estrategica-del-departamento-de-recursos-humanos>.
- Rodríguez Serrano, Juan Carlos (2004). *El modelo de Gestión de Recursos Humanos*. Editorial UOC.
- Sánchez-Cascado, E. D. L. N. (2019, 13 julio). *La lenta decadencia de la administración pública (reproducción de artículo en el diario Expansión)*. Hay Derecho. <https://hayderecho.expansion.com/2019/07/13/la-lenta-decadencia-de-la-administracion-publica-reproduccion-de-articulo-en-el-diario-expansion/>
- Serrabassa, M. (2021, 18 mayo). Harvard Deusto las revistas. *Las empresas del futuro son las que apuestan por las personas*. <https://www.harvard-deusto.com/las-empresas-del-futuro-son-las-que-apuestan-por-las-personas>
- Taboada, C. (2021, 9 febrero). *Administración Pública: una reforma para ganar eficiencia*. FRP Informa. <https://frdelpino.es/actualidad/administracion-publica-una-reforma-para-ganar-eficiencia/>
- UK Essays. (2015, 1 enero). *Human Resource Management In The Public Sector Management Essay*. UKEssays.Com. <https://www.ukessays.com/essays/management/human-resource-management-in-the-public-sector-management-essay.php>

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2005). *Human resources for Effective Public Administration in a Globalized Word*
<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20Human%20Resources%20for%20Effective%20Public%20Administration%20in%20a%20Globalized%20World.pdf>
- Villoria Mendieta, Manuel (2009). *Documentación sobre gerencia pública del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 9: La gestión de las personas en la Administración pública. La evaluación del rendimiento.* [A1T9.pdf](#)