

# 3

## ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PROCESO DESCENTRALIZADOR EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA <sup>1</sup>

**José Vicente Gómez Rivas**  
(Instituto Ortega y Gasset,  
Universidad Complutense de Madrid)

### RESUMEN

El artículo analiza algunos de los cambios que se han producido en las organizaciones administrativas públicas españolas como consecuencia del proceso de creación del Estado de las Autonomías. Se trata de constatar con datos el profundo proceso de descentralización que se ha dado, centrándonos en los temas relativos, por una parte, al gasto público y su distribución por niveles de gobierno y, por otra, al empleo público, su crecimiento y su estructura actual. Las transformaciones consecuencia del proceso descentralizador han sido tan significativas que han

cambiado la administración de pertenencia de la mayoría de empleados públicos, siendo en la actualidad las Comunidades Autónomas y los Entes Locales los que tienen y gestionan la mayoría de los empleados.

Finalmente, se trata de esbozar algunos indicadores que nos orienten sobre el nuevo mapa del empleo público de nuestro país y si existen correlaciones entre variables como el empleo en el sector privado, el PIB, las tasas de paro y el conjunto de todos ellos con relación a la población y en cada una de las Comunidades.

## 1 INTRODUCCIÓN

Mucho se ha hablado y escrito acerca de la Transición Política española, pero sin embargo no se ha trabajado tanto sobre las repercusiones que dicho proceso generó y sigue generando en la organización administrativa española.

En este breve trabajo no pretendemos abarcar el conjunto de las consecuencias que ha tenido y tiene la Transición Política sobre la Administración. Únicamente vamos a tratar algunos aspectos que merecen, al menos, una cierta reflexión por las repercusiones tan importantes que tienen sobre el nuevo escenario en el que nos estamos moviendo.

El primero de ellos consiste en el nuevo marco general que emana de la Constitución. De un sistema político unitario, centralizado y centralista (además de dictatorial o autoritario –no vamos a entrar en esa polémica–), hemos pasado a un sistema democrático y “autonómico” con unos niveles de descentralización muy elevados. Se han establecido (creándolos o potenciándolos) los tres niveles de Gobierno que existen en cualquier sistema federal, aun cuando el español no sea, en teoría, un Estado federal.

Son, precisamente, las Comunidades Autónomas el nuevo “nivel” de Gobierno que no existía en España. Las competencias que progresivamente y con diferencias temporales asumieron las Comunidades Autónomas han hecho que éstas se conviertan en un actor político y administrativo de primer orden.

Pero también se ha potenciado el tercer nivel –los Entes Locales– que, aunque constitucionalmente no tiene autonomía política (de la que sí gozan las Comunidades Autónomas), dispone de autonomía administrativa, incrementada por las dinámicas político-administrativas que se han ido generando a lo largo de estos años y cuya última plasmación la observamos en el llamado “Pacto Local”.

Así pues, hemos asistido a la conformación de un nuevo modelo estatal que significa una nueva forma de articular el poder político; entre otras, tiene la consecuencia de plantear una nueva fórmula de prestación de servicios a los ciudadanos, que ahora no se llevan a cabo por el Gobierno Central, sino que son los otros niveles de Gobierno quienes asumen buena parte de estas competencias.

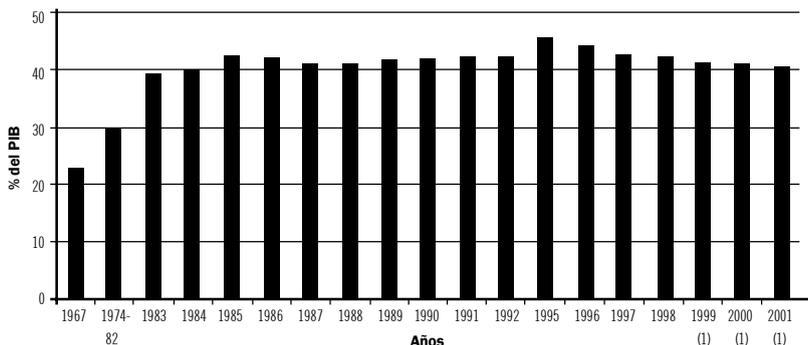
Pero, a la vez que se construía este nuevo modelo de Estado, se producía también el establecimiento del Estado de Bienestar, así como la incorporación plena de España a las Comunidades Europeas, actual Unión Europea. Todo ello ha representado un esfuerzo de una magnitud considerable. Claro es que estos procesos presentan aspectos negativos, puntos débiles, pero el balance que a estas alturas podemos hacer resulta favorable. Téngase en cuenta que aún nos encontramos inmersos en la construcción del Estado Autonómico, pues no está concluido el traspaso de competencias del Estado Central a las Comunidades Autónomas, aunque bien es cierto que ya se ha traspasado la mayoría de la competencia que la Constitución establece.

Para tener una visión más clara de lo que estamos diciendo, conviene que veamos algunos datos básicos en los que se manifiestan los cambios producidos.

En primer lugar, analicemos el gasto público. El Gráfico N° 1 muestra el incremento del gasto de las Administraciones públicas españolas en relación con el PIB.

### Gráfico N° 1

Gastos de las administraciones españolas

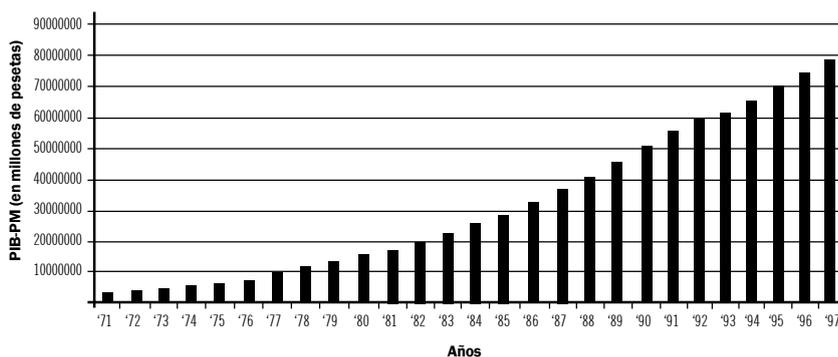


Fuente: Datos extraídos del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). Elaboración propia

Los datos no pueden ser más elocuentes. De finales de los años 60 a mediados de la década de los noventa, se duplicó el porcentaje del PIB manejado por las Administraciones públicas. Del 23% del PIB, pasamos a un 45%. Si a este dato unimos el incremento del PIB que se generó durante las décadas de los setenta y ochenta (ver Gráfico N° 2), décadas de un desarrollo económico como no había conocido el país y que nos situaron por encima de la media europea en cuanto al crecimiento, nos encontraremos con un volumen de gasto en manos de las Administraciones muy considerable.

### Gráfico N° 2

Producto interior bruto a precios de mercado



Fuente: Datos extraídos del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). Elaboración propia

Es, a lo largo de estos años, cuando España instauro el modelo de Estado del Bienestar, soportado por las Administraciones Públicas; ellas incrementan su volumen de gasto en las proporciones que hemos visto, generalizando los Servicios que componen el llamado Gasto Social a toda la población, así como el sistema educativo, el de salud, sanidad y seguridad social, el sistema de pensiones y los de protección al desempleo, por citar algunos de los más importantes que repercuten de forma notable en los presupuestos y, como veremos posteriormente, en el personal dedicado a su gestión.

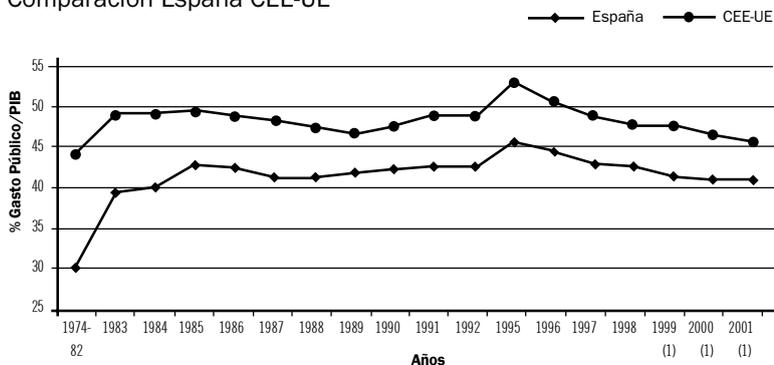
Este incremento en los gastos de las Administraciones públicas hace que España se acerque a los países de la UE. Si observamos el Gráfico N° 3, donde queda reflejada la media del gasto público de los países de la UE y la de España,<sup>2</sup> podremos observar, por una parte, el acercamiento a la media de los países europeos. La distancia actual no supera los 4 puntos, mientras

que en la década de los 70 estaba en torno de los 14 puntos.

Por otra parte, es palpable que la tendencia en el caso español es idéntica a la que muestra la UE. Finalmente, hay que reconocer que aún no hemos llegado al nivel de los países más desarrollados, pero las diferencias, como ya hemos señalado, se han reducido de forma notable.

### Gráfico N° 3

Comparación España CEE-UE



Fuente: Datos para el año 2000 extraídos de EUROSTAT y DGII, Luxemburgo. Elaboración propia

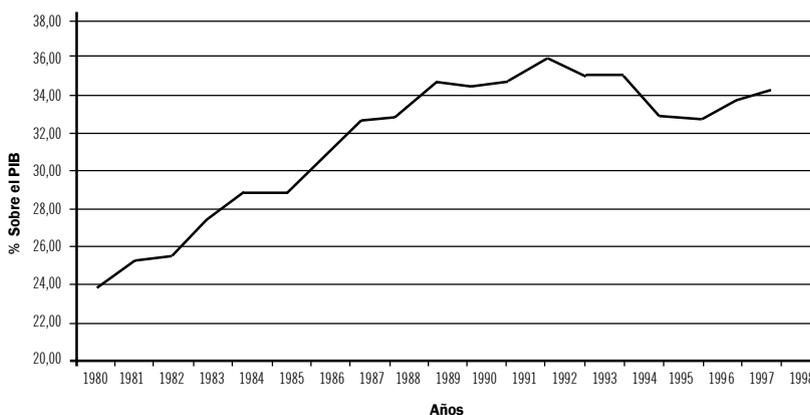
Paralelamente a este aumento del gasto público se produjo en España el establecimiento de un sistema fiscal moderno. La presión fiscal tuvo un crecimiento continuo, de tal forma que si en las décadas de los 60 y 70 apenas existían impuestos directos y los indirectos suponían un porcentaje pequeño en relación con el PIB, a partir de la década de los 80 se implanta un sistema impositivo que en 12 años incrementa la presión fiscal en más de 12 puntos con relación al PIB (ver gráfico 4), lo que supone un aumento del 50% sobre el dato de partida (23,8 en 1980).

Este incremento en la presión fiscal tiene claras repercusiones en los ciudadanos que lo sienten en sus economías familiares y que tienen la percepción de pagar muchos impuestos (a pesar de lo cual todavía no hemos alcanzado la media impositiva de los países más desarrollados, aunque la distancia es ahora pequeña). Las demandas hacia las administraciones públicas por parte de los ciudadanos aumentan en la misma, o mayor, medida que los impuestos; éstas se enfrentan a un crecimiento progresivo en la exigencia de más servicios públicos y de mayor calidad, a la vez que se comienza a cues-

tionar su eficacia y eficiencia.

A este panorama se unirá, en la década de los noventa, la llamada "crisis fiscal del Estado" que obliga a las Administraciones a reducir y controlar el gasto público. La respuesta ha de pasar, obligatoriamente, por introducir mejoras en la gestión que permitan aumentar la calidad en la prestación de los servicios sin incrementar los ingresos (sobre todo vía impuestos). Téngase en cuenta que las Administraciones son el "brazo ejecutor" de las acciones diseñadas por los políticos, y éstos han de enfrentarse cada cuatro años a la aprobación de su gestión por los ciudadanos, lo que significará una presión añadida a las Administraciones públicas.

**Gráfico N° 4**  
Presión Fiscal



Fuente: Instituto de Estudios Económicos y OCDE. Elaboración propia

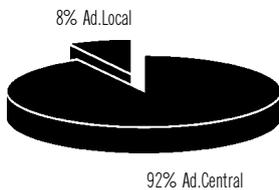
En segundo lugar, conviene ver cómo se ha ido distribuyendo este volumen de gasto entre los niveles de Gobierno. Los Gráficos N° 5 y N° 6 muestran de forma clara la evolución en la distribución del gasto público. Si en 1970 esta distribución era el reflejo de un modelo centralizado y centralista, en el que el 92% del gasto lo manejaba la Administración Central, en el 2001 el panorama es radicalmente distinto, ya que muestra una característica fundamental de un modelo descentralizado. La Administración Central controla el 56% del gasto público (habiendo disminuido 36 puntos), mientras que las Administraciones Autonómicas tienen ahora un 31% de dicho gasto, cuota muy importante conseguida desde 1982, cuando el volumen de competencias que

se traspasan empieza a ser significativo. Un “nivel de Gobierno” inexistente hasta 1977 se convierte –en un período relativamente corto de tiempo–<sup>3</sup> en un elemento fundamental para explicar el funcionamiento del conjunto del Estado.

Por su parte, el tercer nivel de Gobierno, los Entes Locales, incrementa 5 puntos su participación en los gastos públicos, cantidad que, aunque no sea elevada, es significativa de una cierta tendencia. Hay que tener en cuenta que el volumen de gasto total es ahora sustancialmente superior. En cualquier caso, se trata del nivel subnacional que durante el proceso ha experimentado menor crecimiento, aunque es ahora, una vez que las Comunidades Autónomas tienen las competencias, cuando los Entes Locales se presentan como administraciones prestadoras de servicios y receptoras de un nuevo proceso descentralizador.

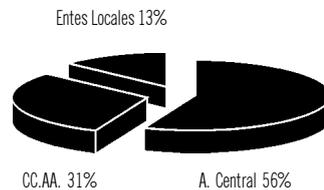
#### Gráfico N° 5

Porcentaje de gasto según tipo de administración 1970



#### Gráfico N° 6

Gastos de las administraciones públicas por niveles de gobierno 2001



Fuente: Datos del MAP, noviembre de 2001. Elaboración propia

Aunque sea solamente una variable (importante, eso sí), esta distribución del gasto público es una muestra de una auténtica descentralización que no se queda solamente en el nivel normativo, sino que trasciende a la realidad social y administrativa. No es posible que se hable de un sistema descentralizado si la distribución de los recursos que manejan los niveles subnacionales no lo está. Este modelo implica que los gobiernos subnacionales gestionan buena parte de los servicios públicos, sobre los que tienen además capacidad legislativa y/o de desarrollo legislativo.

Es evidente que con la implantación de este modelo ha cambiado de forma sustancial el escenario político-administrativo. Nunca en la historia contemporánea española se había producido una situación parecida. Podemos hablar, por lo tanto, de una *transición administrativa*, correlato de la transición políti-

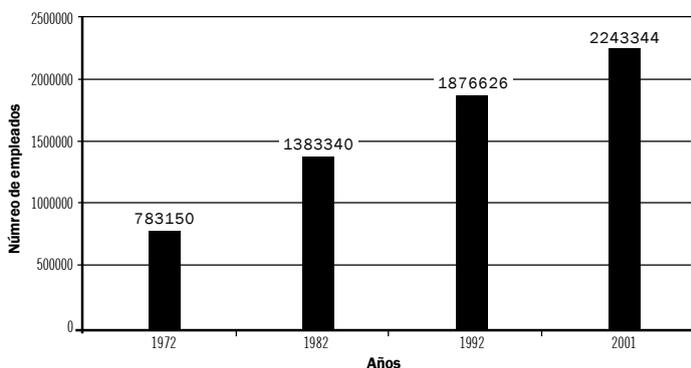
ca y cuya importancia en el conjunto del sistema es evidente.

Veamos en tercer lugar cómo se traduce esta descentralización en el conjunto de organizaciones administrativas y, dentro de ellas, en el caso concreto del empleo público.

Como primera observación debemos señalar que las Comunidades Autónomas, siguiendo lo establecido en la Constitución, han creado sus organizaciones político-administrativas. Dichas organizaciones dependen exclusivamente de ellas, sin tener el Estado Central más competencias que las señaladas constitucionalmente y que se reducen, en el caso de las administraciones, al establecimiento de los marcos normativos generales, que deberán ser comunes. Se trata, entre otras cosas, de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos ante las Administraciones, independientemente del lugar de residencia. Ahora bien, si la filosofía que subyace es ésta, su traducción a la realidad será distinta. Como las Administraciones Autonómicas y Locales no tienen una dependencia jerárquica de la Central, los desarrollos de las políticas en cada una de ellas hacen que, finalmente, existan diferencias en la prestación de los servicios, lo que implica desigualdades y, por lo tanto, la necesidad del establecimiento de mecanismos de compensación.

Centrándonos en el tema del empleo público,<sup>4</sup> lo primero que hay que señalar es el progresivo incremento del número de empleados públicos. Como vemos en el Gráfico N° 7, podemos calificarlo de espectacular. Si tomamos como referencia el año 72, actualmente se ha triplicado el número de empleados públicos, teniendo unos índices de crecimiento constante durante toda la etapa.

**Gráfico N° 7**



**Fuente:** Datos recogidos del MAP, noviembre de 2001. Elaboración propia

Si ponemos estos datos en relación con los referidos al ámbito laboral del país, se observará también un crecimiento constante. Los autores que han estudiado el tema<sup>5</sup> nos aportan unos porcentajes significativos. En efecto, el porcentaje de empleo público sobre el empleo total en los años setenta era de un 5,7; en los ochenta de un 13,4; en los noventa de un 15,2; en el noventa y cinco de un 18,7 y, finalmente, con los últimos datos de noviembre de 2001, de un 14,1. En las cifras se ve un progresivo crecimiento hasta mediados de los noventa, momento en el cual se estabiliza e incluso empieza a descender. Hay que matizar los datos en el sentido que dependerán de qué fuente utilizemos.<sup>6</sup>

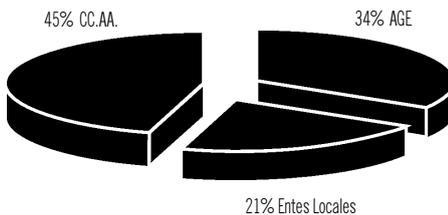
En cualquier caso, es evidente el aumento significativo del empleo público, coincidente, como no podía ser menos, con el aumento del gasto público que ya hemos visto y nueva plasmación del modelo de bienestar, que implica un elevado número de personal dedicado a la gestión de los servicios sociales, de educación, etc.

Hay que considerar que estos datos no expresan la totalidad de las personas que trabajan para las Administraciones públicas o en servicios que dan estas administraciones. Como veremos más adelante, hay conjuntos de empleados que no son contabilizados en los datos proporcionados por los organismos oficiales y las razones de ello son de diversa índole. Bien sea porque no son considerados como trabajadores continuos, bien porque están al servicio de empresas que han obtenido la gestión o prestación de servicios de las Administraciones en regímenes diversos (lo que podemos englobar en el concepto de externalización), o porque dependen de empresas con capital mixto, o por otras y variadas razones.

Pero ¿cómo se distribuye este empleo público entre las distintas administraciones? Observando el Gráfico N° 8 se puede apreciar la actual distribución.

### Gráfico N° 8

Empleo público en % por tipo de administración



Fuente: Datos recogidos del MAP, noviembre de 2001. Elaboración propia

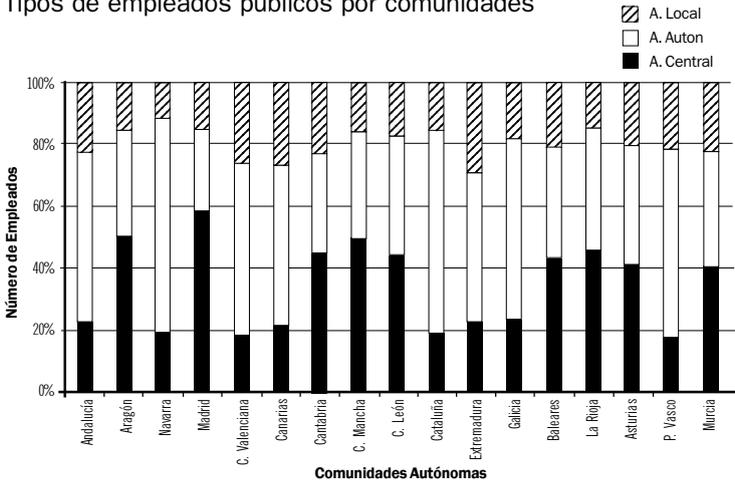
Los empleados públicos al servicio de la Administración Central significan un 34% del total, mientras que los dependientes de las administraciones autonómicas son un 45%. Es un reflejo claro de un sistema descentralizado en el que los niveles de gobierno subnacionales asumen competencias y prestación de servicios a los ciudadanos.

Por primera vez la Administración Central tiene menos empleados que las otras administraciones, con unos porcentajes muy significativos (66% dependientes de las administraciones autonómicas y locales, frente a sólo un 34% de la Central). Si además tenemos en cuenta que una parte muy importante del empleo público perteneciente a la Administración Central lo constituyen las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que en estas cifras también están incluidos los empleados al servicio de los Altos Organos Constitucionales, así como aquellos pertenecientes a servicios que tienen que ser traspasados a las Comunidades Autónomas, concluiremos que la organización administrativa Central se ha quedado muy reducida, generando un nuevo escenario del empleo público.

Una representación gráfica de lo que estamos diciendo la tenemos en el Gráfico N° 9, en el que aparecen los empleados públicos por tipo de administración de pertenencia y por Comunidades Autónomas (no se han incluido las Comunidades de Ceuta y Melilla por sus características especiales).

### Gráfico N° 9

Tipos de empleados públicos por comunidades



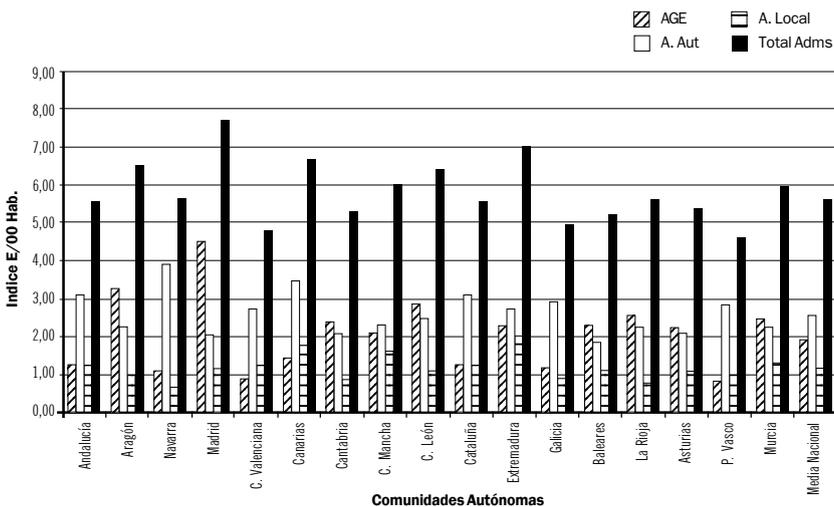
Fuente: Datos recogidos del MAP, noviembre de 2001. Elaboración propia

Podemos ver en el gráfico la importancia de las administraciones “territoriales” y la reducción tan fuerte a que se ha visto sometida la Central. Claro es que hay diferencias por Comunidades. Así, en aquellas que han asumido las competencias de forma más rápida<sup>7</sup> el volumen de empleados públicos pertenecientes a la Administración Central es mucho más reducido (caso de Cataluña, el País Vasco, Valencia, Navarra y Andalucía), mientras que las Regiones cuyo proceso ha sido más lento conservan aún un número significativo de dichos empleados. El caso será inverso si nos referimos a los empleados autonómicos. En cuanto a las administraciones locales, se produce un constante incremento en el número de sus efectivos, aunque su aumento no tiene las proporciones del autonómico. En cifras globales, se está acercando al correspondiente a la administración Central, con la salvedad que el Local sigue aumentando y el Central, por el contrario, disminuye.

Para poder analizar mejor los datos, hemos relacionado el tipo y volumen de empleo público por cada Comunidad Autónoma con el número de habitantes, calculando los índices por 100 habitantes; de esta forma podemos comparar mejor tanto entre las Comunidades, como con otros países. El gráfico 10 refleja estos datos.

### Gráfico N° 10

Empleados de las administraciones por CC.AA. por 100 habitantes



Fuente: Datos recogidos del MAP, noviembre de 2001. Elaboración propia

En cada Comunidad Autónoma la primera barra representa los efectivos de la administración central, la segunda los pertenecientes a las administraciones autonómicas, la tercera los de la local y la cuarta la suma de efectivos de todas las administraciones en cada Comunidad Autónoma por cien habitantes.

La primera observación es, como ya se vio en los datos y gráficos anteriores, el aumento significativo de los empleados públicos que, tomando la media nacional, llegan a un índice cercano a los 6 empleados por cada cien habitantes. Esta cifra nos acerca a la media de la U.E aunque todavía mantenemos distancias con los países más desarrollados. Es importante resaltar este hecho, pues hay quienes opinan que uno de los efectos del proceso descentralizador o autonómico ha sido el incremento exagerado del número de personas al servicio de las administraciones públicas y señalan que actualmente tenemos una sobrecarga de empleados. Sin embargo, a la vista de los datos y comparándolos con los obtenidos en otros países, encontramos que son precisamente los que tienen un mayor desarrollo y una mejor calidad de vida los que obtienen unos índices de empleados públicos por cien habitantes significativamente superiores al nuestro. Otra cosa es que durante el proceso descentralizador se hayan producido problemas en cuanto a la distribución de los efectivos, consecuencia en buena medida lógica si consideramos la complejidad del proceso y el número de actores intervinientes. Pero además, aunque este problema sigue existiendo, no es solamente consecuencia del proceso autonómico, sino también obedece a las dinámicas existentes en el seno de las organizaciones administrativas.

En segundo lugar, observamos que, a excepción de Madrid (al ser la Capital del Estado cuenta con todos los empleados de la Organización Central del Estado, así como los que constituyen las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, más los pertenecientes a los altos órganos constitucionales, las empresas públicas, organismos autónomos, entes de gestión, administraciones independientes y otro conjunto variado de organismos e instituciones), en las demás Comunidades los efectivos pertenecientes a la administración central ocupan normalmente el segundo puesto, detrás de los que dependen de las administraciones autonómicas; y de no ser así, éstos últimos se hallan a muy poca distancia de aquéllos.

En tercer lugar, vemos cómo respecto del empleo público total hay Comunidades que superan la media nacional. Extremadura, Canarias, Aragón, Castilla-León, Castilla La Mancha y Murcia se sitúan por encima de esta media. Por el contrario, Cataluña, País Vasco, Valencia y Galicia se encuentran claramente por debajo de la misma. Sorprende que sean precisamente estas Comunidades (que accedieron a la autonomía por la vía más rápida y tienen trans-

feridas buena parte de las competencias) las que presentan unos índices más bajos. Quizá la explicación provenga del origen de los datos manejados por el MAP, en los que es posible que no se contabilicen todos los empleados que trabajan en las administraciones.

En cuarto lugar, tenemos Comunidades que se encuentran por encima de la media del número de empleados autonómicos. Andalucía, Navarra, Canarias, Galicia y el País Vasco pertenecen a este grupo, mientras que Madrid, Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Baleares, La Rioja, Asturias y Murcia son las que presentan unos índices más bajos. Vuelve a sorprender el caso de Cataluña que ocupa una posición extraña dado el nivel de competencia que tiene.

En cuanto a los índices de los empleados de las Administraciones locales, las diferencias son más pequeñas, situándose en general en torno de la media nacional (a excepción de Extremadura, Canarias y Castilla La Mancha, que se encuentran por encima de dicha media). Es de notar que en algunos casos el empleo público local supera al perteneciente a la administración central (Cataluña, Valencia, Canarias y País Vasco). En las demás Comunidades, lentamente se va dando un proceso de acercamiento al número de empleados de estas dos administraciones.

Volvemos a insistir que los datos analizados son un reflejo de un proceso de descentralización muy profundo, que aún no ha terminado.

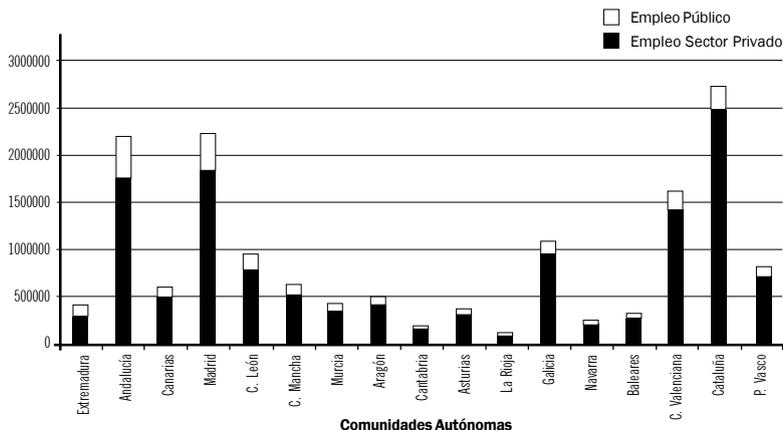
En cuanto a las salvedades señaladas, habría que profundizar mucho más y analizar caso por caso para poder explicarlas. Sólo mencionar, por poner un ejemplo de la complejidad del análisis, que si nos referimos a las administraciones locales tendremos una serie de servicios públicos competencia de estas administraciones, pero cuya gestión se encuentra externalizada en grado variable y no generalizable. Los empleados en estos servicios no forman parte de los datos oficiales, por lo que habría que estudiar cada uno de los entes locales (y hay más de 8.000) para conocer el volumen de este personal. Además, los servicios que normalmente se externalizan tienen la característica de que utilizan mucho personal (por ejemplo, todo lo relativo a la recogida de residuos, limpieza viaria, parques y jardines, obras y servicios, etc.). Si nos referimos a los datos de las Comunidades Autónomas, habrá casos en los que no se contabilizan en las estadísticas tipos de personal que prestan servicios en las mismas (por ejemplo, los miembros de las policías autonómicas, los que trabajan en servicios externalizados, determinado personal de las Universidades, etc.).

Es interesante que veamos brevemente la relación que existe entre el empleo público y el empleo total. El Gráfico N° 11 representa esta relación en valores

absolutos y por Comunidades. Para poder analizar mejor los valores, hemos construido el Gráfico N° 12 en donde los datos relativos al empleo, tanto público como total, se ubican respecto de la población.

**Gráfico N° 11**

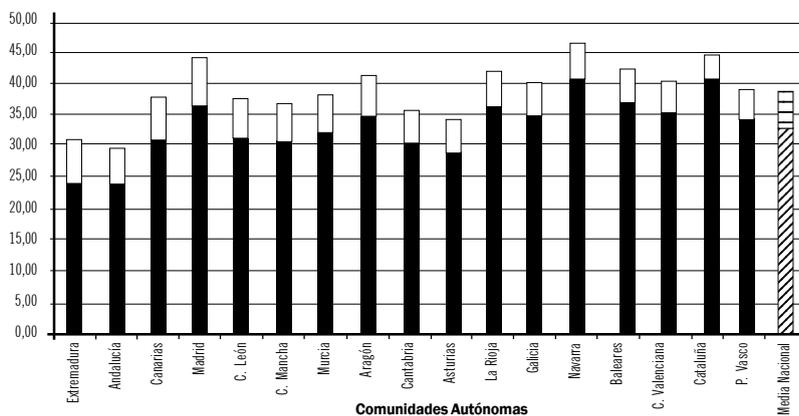
Empleo sector privado/empleo público por CC.AA.



Fuente: Datos recogidos del MAP, INE, noviembre de 2001. Elaboración propia

**Gráfico N° 12**

Porcentajes empleo sector privado/empleo público total por población



Fuente: Datos recogidos del MAP, INE, noviembre de 2001. Elaboración propia

En este último gráfico podemos ver algunas características del empleo por regiones. La media nacional se sitúa en un 38,54 en cuanto al empleo total, en un 32,88 en el empleo del sector privado y en un 5,66 en el empleo público. Vamos a ver cómo se sitúan las regiones en cada uno de estos valores.

Si nos referimos a los valores correspondientes al empleo total, observamos que se sitúan por encima de la media nacional las Comunidades de Madrid, Aragón, La Rioja, Galicia, Navarra, Baleares, Valencia, Cataluña y País Vasco (sólo Navarra supera el 45%).

Si hacemos referencia a los valores del empleo en el sector privado, tenemos que se ubican por encima de la media Navarra, Cataluña, Madrid, Baleares, La Rioja, Aragón, Valencia, Galicia y País Vasco y, situadas por debajo de la media, Andalucía, Extremadura, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla-León, Canarias y Murcia.

Finalmente, en cuanto al empleo público, por encima de la media tenemos Aragón, Madrid, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla-León, Extremadura y Murcia

Si ahora construimos las tablas donde figuran las Comunidades ordenadas según estos datos, podemos ver:

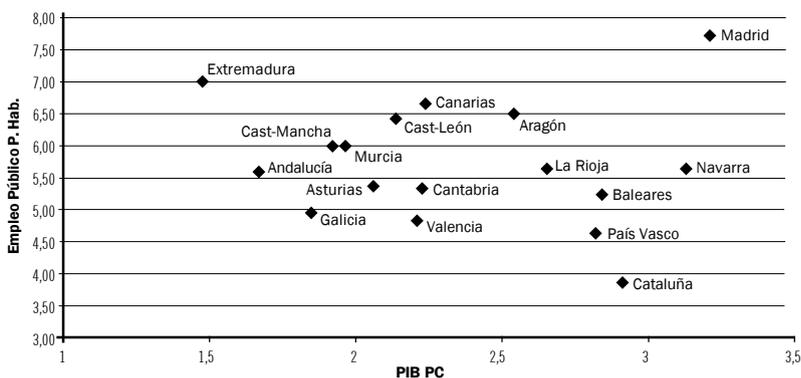
<b>Comunid. con más empleo por poblac.</b>	<b>%</b>	<b>Comunid. con menos empleo por poblac.</b>	<b>%</b>	<b>Comunid. con más empleo privado por población</b>	<b>%</b>	<b>Comunid. con menos empleo privado por población</b>	<b>%</b>	<b>Comunid. con más empleo público por población</b>	<b>%</b>	<b>Comunid. con menos empleo público por población</b>	<b>%</b>
Navarra	46,37	Andalucía	29,87	Cataluña	40,72	Extremadura	24,08	Madrid	7,72	Cataluña	3,87
Cataluña	44,59	Extremadura	31,09	Navarra	40,72	Andalucía	24,27	Extremadura	7,01	P. Vasco	4,62
Madrid	44,28	Asturias	34,26	Baleares	37,03	Asturias	28,89	Canarias	6,66	Valencia	4,83
Baleares	42,27	Cantabria	35,85	Madrid	36,56	Cantabria	30,52	Aragón	6,50	Galicia	4,95
La Rioja	41,97	Cast Mancha	36,78	La Rioja	36,33	Cast Mancha	30,78	Castilla-León	6,43	Baleares	5,24
Aragón	41,35	Castilla-León	37,64	Valencia	35,48	Canarias	31,02	Cast Mancha	6,00	Cantabria	5,33
Valencia	40,31	Canarias	37,68	Galicia	34,92	Castilla-León	31,21	Murcia	5,98	Asturias	5,37
Galicia	39,87	Murcia	38,20	Aragón	34,85	Murcia	32,22			Andalucía	5,60
P. Vasco	39,08			P. Vasco	34,46					La Rioja	5,64
										Navarra	5,65

Analizando estos datos parece evidente que, dejando aparte el caso de Madrid por las características específicas que hemos señalado antes, las demás Comunidades se agrupan de tal forma que la mayoría de las que tienen un índice más alto, en cuanto al empleo del sector privado por población, son las que tienen un menor índice de empleo público por población. Rompen este esquema Aragón por un lado, puesto que figura en los dos subgrupos de mayor empleo total y del sector privado y, también, forma parte del grupo de mayor empleo público (quizá factores socio-demográficos unidos al ritmo de traspaso de competencias expliquen en parte esta situación). Por otro lado, tenemos los casos de Cantabria y Asturias que ofrecen unos índices bajos en cuanto al empleo total y al del sector privado y, sin embargo, forman parte del grupo de los que cuentan con menor empleo público. Quizá también aquí los dos factores anteriores (ritmo de traspaso de competencias y socio-demografía) expliquen su situación.

Veamos ahora cómo se ubican las Comunidades en relación con sus respectivos PIB y empleo público por habitantes (Gráfico N° 13):

**Gráfico N° 13**

P.I.B per cápita y empleo público por habitantes



Fuente: Datos recogidos del MAP, INE, noviembre de 2001. Elaboración propia

Nos encontramos que aquellas Comunidades que tienen un índice alto de PIB se ubican en zonas bajas del gráfico (salvo el caso de Madrid): Cataluña, País Vasco, Baleares y Navarra. Comunidades con un bajo PIB se encuentran situadas en la parte alta de la tabla: Extremadura, Canarias, Castilla-León, Castilla La Mancha, Murcia y Andalucía. En estos casos parece existir una

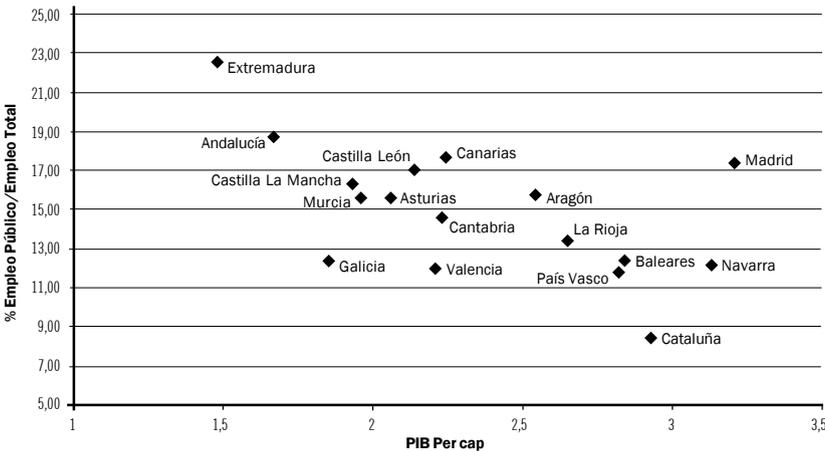
relación que señalaría que en Comunidades con un PIB bajo, el empleo público por habitante es también de los más bajos, mientras que en Comunidades con un PIB alto, el empleo público por habitante es bajo.

Finalmente, observamos un conjunto de Comunidades en las que se dan valores medios tanto del PIB como del empleo público por habitante (La Rioja, Aragón, Valencia, Galicia, Cantabria y Asturias). Aquí no parece que exista relación entre el PIB y el empleo público. En cualquier caso la tendencia es que a mayor PIB PC menor empleo público por habitante y a la inversa.

Si vemos ahora el Gráfico N° 14, donde se relaciona el indicador empleo público por empleo total por habitante, con el PIB en cada región, observaremos nuevamente que las Comunidades que tienen un PIB más alto ocupan siempre la parte baja del cuadro (salvo Madrid), así Cataluña, Navarra, País Vasco, Baleares y La Rioja, mientras que las regiones con PIB bajo se encuentran en la parte alta del cuadro (Extremadura, Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla La Mancha, Murcia y Asturias). Volvemos a encontrar Comunidades con valores medios o incluso bajos en cuanto al PIB y que, sin embargo, no se encuentran situadas en la parte alta de la tabla (caso de Galicia, que ya tenía un comportamiento similar en la gráfica anterior). A pesar de ello, la tendencia es que a mayor PIB PC, menor índice de empleo público por empleo total y a la inversa.

**Gráfico N° 14**

% Empleo público/empleo total por P.I.B. per cap. por CC.AA.

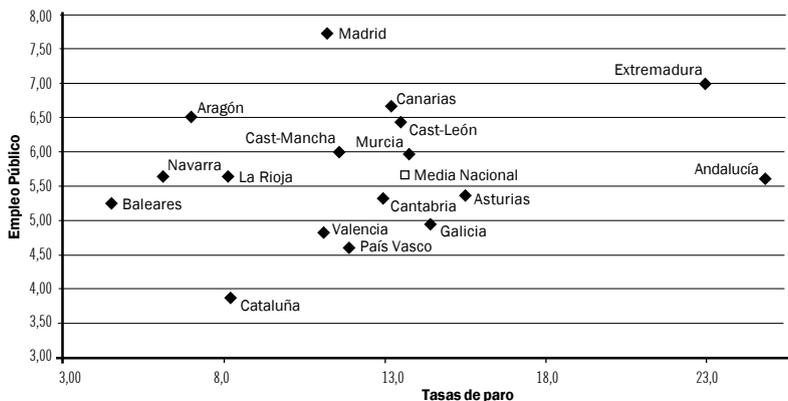


Fuente: Datos recogidos del MAP, INE, noviembre de 2001. Elaboración propia

Finalmente, vamos a introducir otra variable como es el nivel de paro. En el gráfico 15 tenemos representadas las Comunidades en relación con las tasas de paro y el empleo público por población.

### Gráfico N° 15

Tasas de paro y empleo público por población



Fuente: Datos recogidos del MAP, INE, noviembre de 2001. Elaboración propia

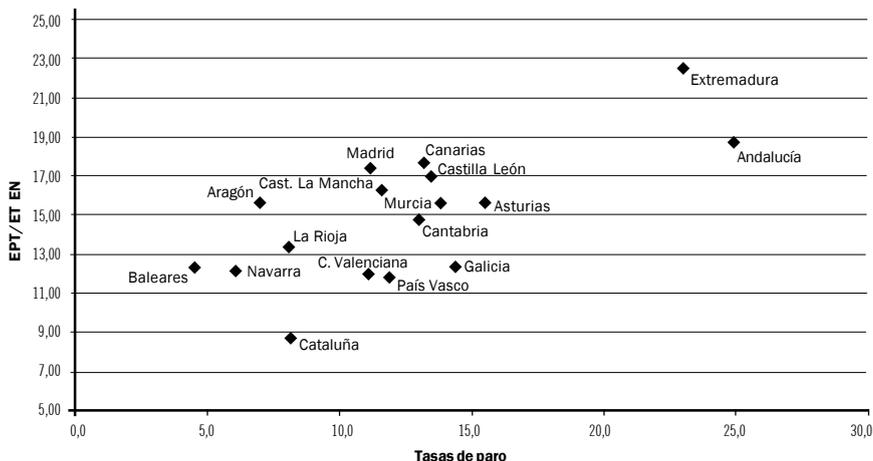
Según el gráfico, salvo casos extremos, Extremadura, con un índice de paro muy elevado y a la vez uno de empleo público alto, o en sentido inverso, Cataluña, con un índice de paro bajo y uno de empleo público también bajo, no podemos deducir una relación entre ambas variables. Encontramos que Andalucía tiene un índice de paro alto y sin embargo está sobre la media en cuanto al empleo público. Navarra, con un índice de paro bajo, presenta un valor en cuanto al empleo público igual que el de Andalucía (las distancias entre las dos Comunidades en cuanto al índice de paro supera los 20 puntos). Baleares, que es la Comunidad que tiene un índice de paro menor, presenta un valor en cuanto al empleo público muy cercano a la media nacional y equiparable al que presenta Asturias, de quien le distancia más de 10 puntos en índice de paro (si con los datos del gráfico calculáramos la correlación, ésta nos dará un valor de 0,05, que nos indica la poca explicación que aporta la tasa de paro en relación con el empleo público).

Para intentar ver si podemos extraer algunas conclusiones o si existen relaciones causales entre las variables utilizadas, hemos calculado los indica-

dores y las tablas correspondientes que se presentan a continuación en los gráficos 16 y 17.

### Gráfico N° 16

Porcentaje de empleo público total por empleo total en relación con tasas de paro



Fuente: Datos recogidos del MAP, INE, noviembre de 2001. Elaboración propia

En este gráfico (N° 16) observamos que las dos Comunidades (Extremadura y Andalucía que tienen unas tasas de paro elevadas) se encuentran en la parte alta de la gráfica, es decir, que su relación de empleo público/empleo total ofrece unos valores elevados (empleo público alto). Por el contrario, aquellos casos con unas tasas de paro más reducidas están situados en la parte baja de la gráfica (Baleares, Navarra y Cataluña). Vemos además que la “posición” de Madrid se ha “moderado”. Finalmente, el resto de las Comunidades con valores intermedios en ambos índices no ofrece diferencias y/o agrupaciones significativas para poder señalar relación de causalidad (De hecho, si calculamos la correlación, nos dará un valor de 0,49 valor muy bajo).

Por último, el Gráfico N° 17 nos muestra la posición de las Comunidades atendiendo a las tasas de paro y a la relación empleo público/empleo total/ PIB per cápita.

También aquí se nos presentan los casos extremos de Andalucía y Extremadura, con unos niveles de paro muy elevados y que se sitúan a una dis-

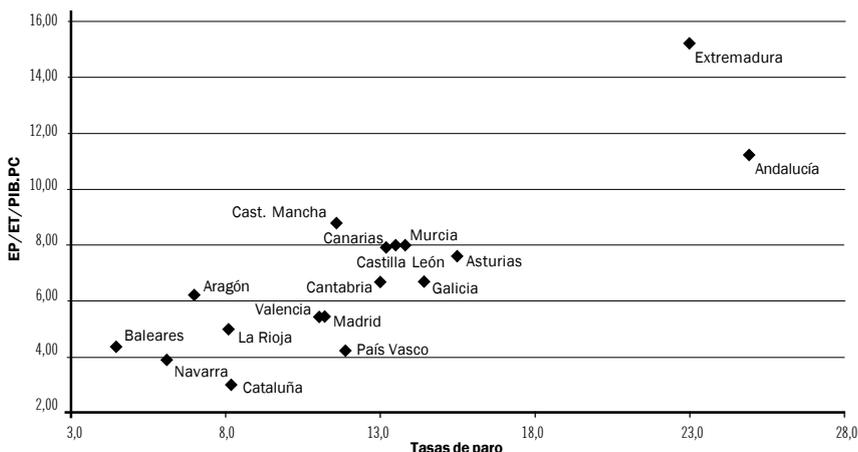
tancia considerable del resto de las Comunidades. Tienen, como ya hemos visto, valores altos en el empleo público y valores bajos en cuanto al PIB PC, por lo que lógicamente se colocan en una posición límite.

La posición de Madrid se ha matizado mucho más y continúan situándose en la parte baja de la gráfica Comunidades como Cataluña, Baleares, Navarra, La Rioja e incluso el País Vasco, que presenta unas tasas de paro más elevadas que las anteriores (pero que tienen un PIB PC alto).

En los demás casos, ocupan posiciones intermedias y no es tan evidente que exista una relación entre las tasas de paro y el índice calculado.

### Gráfico N° 17

Empleo público por empleo total  
por P.I.B. P.C. en relación con tasas de paro



Fuente: Datos recogidos del MAP, INE, noviembre de 2001. Elaboración propia

Hay que tomar estos cuadros y gráficos con un cierto cuidado pues, como ya se ha señalado, el proceso de transferencias no está concluido, por lo que los datos deberán sufrir modificaciones, aunque éstas ya no serán muy significativas.

Por otra parte, también hemos manifestado que los datos no son totalmente correctos, en la medida en que faltan empleados que trabajan para las administraciones o en servicios públicos que están gestionados por empresas privadas bajo diversas fórmulas.

En este breve artículo no hemos incluido algunos análisis que tenemos sobre

otros factores que intervienen en el empleo, como por ejemplo el volumen presupuestario que significa dicho empleo público sobre el total de los presupuestos en los distintos niveles de gobierno, o la distribución del personal en los diferentes servicios públicos, o la estructura demográfica y de género del personal, o los niveles educativos y de formación de pertenencia, temas todos ellos fundamentales para conocer este ámbito administrativo.

Hemos pretendido, fundamentalmente, dar cuenta del cambio tan importante que se ha producido en el empleo público español como consecuencia del proceso descentralizador, lo que comporta la aparición de un nuevo escenario, con actores inéditos (las Comunidades Autónomas) los que cobran un protagonismo trascendental para entender las actuales administraciones públicas españolas. No podemos, de momento, profundizar más en el análisis, aunque seguimos trabajando en lo que podríamos denominar un observatorio del empleo público.

## NOTAS

<sup>1</sup> Este artículo constituye una actualización y ampliación de la primera parte del capítulo “La gestión de los Recursos Humanos” perteneciente al libro *La Nueva Gestión Pública*, coordinado por Ollas de Lima, Blanca y publicado por Prentice Hall en Madrid, 2001.

<sup>2</sup> La comparación de datos tiene algunas dificultades derivadas de la homogeneidad de los mismos. Aunque progresivamente se van haciendo avances en este terreno, todavía no podemos decir que los datos sean totalmente homogéneos, pues en este caso habría que ver lo que cada país entiende por administraciones públicas. En cualquier caso, son los datos oficiales que se manejan por todas las Instituciones.

<sup>3</sup> Hemos puesto los datos correspondientes al año 2001, pero ya en 1996 el porcentaje de gasto manejado por las Comunidades Autónomas se acercaba al 30%.

<sup>4</sup> Utilizamos el término “empleo público” pues hacemos referencia a todos aquellos que trabajan para las Administraciones públicas independientemente de su régimen (laboral o funcionario).

<sup>5</sup> Ver, entre otros, Carrasco, G. y Domínguez, J. 1985. Palomar, 1997. Villoria, 1997.

<sup>6</sup> Para los correspondientes al año actual, nosotros hemos empleado las cifras de afiliación a la Seguridad Social, en lo que concierne al empleo total, lo que significa que si bien los datos son muy fiables, no están contempladas todas aquellas

personas que trabajan irregularmente sin estar dadas de alta en la Seguridad Social, y las que aporta el MAP para el empleo público. Las cifras manejadas para los años anteriores proceden, según cada autor, de los datos ofrecidos por la Encuesta de Población Activa, elaborada por el INE y que utiliza una metodología basada en la inferencia, por lo que la precisión es menor. De ahí el salto tan grande que se observa entre 1995 y 2001 y que, si bien responde a una realidad en el sentido de que ha habido una estabilización o menor crecimiento en el número de empleados públicos, así como un crecimiento en el empleo global, quizá el descenso no ha sido realmente tan grande. Si al dato de 1995 (18,7) le aplicáramos estas matizaciones, estaría más bien en torno de un 16%, por lo que la variación con relación a los datos actuales sería claramente menor.

<sup>7</sup> La Constitución establece varias formas de acceso a la Autonomía en relación con la historia política de las Regiones y con la voluntad política de sus ciudadanos. De esta forma, Cataluña, el País Vasco y Galicia eran las Regiones que más rápidamente y con mayor profundidad accedían a la Autonomía. Posteriormente, se unieron a esta fórmula Andalucía y por diversas razones la Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra. No podemos entrar aquí a explicar estos procesos, pero la literatura al respecto es abundante.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Referenciamos únicamente aquellos libros y Centros de documentación donde hemos encontrado datos relevantes para la investigación.

**Baena del Alcazar, Mariano (2000)** Curso de Ciencia de la Administración, 4ta. edición, Tecnos, Madrid.

**Ibidem (1999)** Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992), Tecnos.

**Ballart, X. y Ramis, C. (2001)** Ciencia de la Administración, Tirant lo Blanch.

**Carrasco Castillo, G. y Dominguez Martinez, J. M. (1995)** “El crecimiento del sector público en España y en los países de la OCDE desde la perspectiva del sector público”, en Presupuesto y gasto público, Nro. 15, Instituto de Estudios Fiscales.

**Castillo, A. (1998)** Situación actual y perspectivas de la función pública española, Comares.

**Jimenez Asensio, R. (1998)** Altos cargos y directivos públicos, Instituto Vasco de Administración Pública.

**Olias de Lima Gete, Blanca (coord.) (2001)** La nueva gestión pública, Prentice Hall, Madrid.

**Olias de Lima Gete, Blanca (coord.) (1995)** La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, Complutense, Madrid.

**Palomar Olmeda, A. (1997)** Planificación de los recursos humanos en el ámbito público, McGraw Hill.

**Ibídem (1995)** “Planes de empleo y reforma administrativa”, en Gestión y análisis de políticas públicas, Nro. 2.

**Ibídem (1996)** Derecho de la Función Pública, Dykinson, Madrid.

**Rodríguez, A. (coord.) (1995)** Los recursos humanos en las administraciones públicas, Tecnos.

**Villoria Mendieta, Manuel y Del Pino Matute, Eloisa (1997)** Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, Tecnos, Madrid.

**Ibídem (1994)** “En busca de un marco teórico para la Administración pública española” en Papeles de Trabajo 0294, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

**Ibídem (1996)** “Gestión y planificación estratégica de recursos humanos”, en Revista Vasca de Administración Pública, Nro. 46.

**AA. VV. (1995)** Revista Documentación Administrativa. Números dedicados a la carrera administrativa, Nros. 210-211, 1987; 241-242.

#### PÁGINAS DE INTERNET

**MAP.ES** (Ministerio de Administraciones Públicas)

**ADMINISTRACION.ES** (Página de la Administración Central Española)

**INE.ES** (Instituto Nacional de Estadística)

**IEF.ES** (Instituto de Estudios Fiscales)

**Páginas de la OCDE y de la Unión Europea**