

# Obesidad mórbida en la Administración española

*Aunque según los datos oficiales, el número de funcionarios superaba en España en enero de 2010 los 3,2 millones de personas, mucho nos tememos que el número es mayor, pues si son fácilmente contables los funcionarios directos de los tres niveles de la Administración —central, autonómica y municipal— es casi imposible establecer con exactitud la cantidad de funcionarios y asimilados que están ocupando cargos similares en otras instituciones oficiales. La Administración en general ha generado una inmensa pléyade de parafuncionarios, de difícil cuantificación, en entes autónomos, institutos oficiales, agencias especializadas, misiones de cooperación exterior, programas de formación, inserción o rehabilitación y en los nuevos observatorios sociales, tales como el de la violencia de género, el de la corrupción o del fraude fiscal.*

## **Datos inciertos**

El último Registro oficial de la Administración pública reconoce la existencia de 2.436.172 funcionarios, entre los que han conseguido la plaza mediante oposición y los contratados; pero este censo oculta muchos empleados públicos.

La Encuesta de Población Activa, EPA, elaborada por el INI, detecta más de medio millón de empleados públicos que no figuran en el censo anterior. Se trata de los altos cargos de las tres administraciones, los diputados y senadores, los parlamentarios autonómicos, los que prestan sus servicios en los órganos constitucionales, el personal de la reserva del Ejército, Guardia Civil y Policía, el personal del CNI (Centro Nacional de Inteligencia), y, lo que en términos cuantitativos es mucho más importante, el registro citado tampoco contiene el personal empleado en las más de mil empresas públicas, entre las que se encuentra RTVE y las numerosas televisiones y emisoras de radio de las CC AA. De estas empresas, algunas son mixtas (públicas-privadas), y por ley deben obtener de facturación privada por lo menos el 50% de sus ingresos; en realidad, la mayoría son deficitarias, lo que obliga al tesoro a cubrir sus pérdidas. Sin embargo, el definirse como empresas mixtas les permite recurrir al truco contable de no consignar estas partidas de dinero público como déficit ni como incremento de la deuda pública. Es decir, además de ruinosas, la mayoría de las empresas mixtas obstruye la posibilidad de hacer más transparentes las cuentas públicas.

La EPA también se queda corta: no considera las decenas de miles de asesores personales, del presidente, de los presidentes autonómicos, los alcaldes y de muchos altos y menos altos cargos, que no figurando, cobran del Estado. Si añadimos a esto otros tantos miles de liberados sindicales cuyo sueldo, en parte, se paga con la asignación del Estado, los numerosos empleados, a tiempo completo o a tiempo o parcial, que trabajan en las *mancomunidades* y *comarcas*, etc., nos podemos hacer una idea más ajustada de las cifras de las que hablamos.

### **Un funcionario por cada trece habitantes**

Las cifras anteriormente citadas, en sí mismas, no son ni escasas ni excesivas. Que sean lo uno o lo otro depende de las necesidades del país y de la eficacia de los funcionarios, de su *productividad*. Establecer las necesidades de los españoles y medir la productividad de los funcionarios es tarea harto complicada y ajena a los propósitos de este editorial, pero sí está a nuestro alcance poner ante nuestros lectores algunas comparaciones sorprendentes.

*Una primera comparación.* España, con 45 millones de habitantes, tiene casi tres veces más funcionarios que Alemania que, para una población de 90 millones, sólo tiene 1,2 millones de funcionarios. En España hay un

---

## Obesidad mórbida en la Administración española

funcionario público por cada trece habitantes; en Alemania, uno por cada 83 habitantes. A pesar de ello, la Administración alemana funciona mejor o, al menos, no funciona peor que la española. Parece claro que las necesidades del doble de millones deben ser superiores a las de la mitad, y es claro que, en este caso, la eficiencia de 1,2 millones de funcionarios alemanes es superior a la eficiencia de casi el triple de funcionarios españoles.

*Una segunda comparación.* Solamente Andalucía, con 8,3 millones de habitantes, tiene más funcionarios que el Estado norteamericano de California, con 37,5 millones de habitantes. Con todas las restricciones que se quiera hacer, por modelo político diferente, por falta de estado asistencial en EE UU, o por todo lo que se quiera, de esta comparación se extrae una rotunda conclusión: en relación con EE UU, el erario español se carga con un gasto desproporcionado de sueldos, dietas, gastos de representación, etc.

*Una tercera comparación.* En España hay muchos más funcionarios que empresarios (3.024.000).

### Las Comunidades Autónomas, acelerador de la burocracia

El establecimiento del Estado de las Autonomías, en cumplimiento de la Constitución, marcó en 1979 el punto de aceleración del crecimiento del funcionariado. Con la aprobación de los respectivos estatutos, la creación de los parlamentos y el establecimiento de los gobiernos autonómicos, se multiplicó el número de altos cargos. Hay en la actualidad 1.256 diputados autonómicos y más de trescientos consejeros con el séquito de directores generales, secretarios, delegados, asesores y administrativos.

Al completarse la transferencia de competencias de la Administración central a las autonómicas, se ha producido un espectacular engorde de estas últimas. Así, mientras que en 1998 había un millón de trabajadores en la Administración Central del Estado y 677.160 trabajadores de las administraciones autonómicas, en la actualidad hay más funcionarios en las Comunidades Autónomas (1,2 millones) que en la Administración central (789.000).

Según datos de FUNCAS —Fundación de las Cajas de Ahorro—, Extremadura es la región con la mayor *tasa de funcionariado*: 90 de cada mil habitantes son funcionarios. Analizada respecto al mercado de trabajo, representa que tienen empleo público 206 de cada mil personas activas y 400 de cada mil trabajadores que no están en paro. Aunque no se pueda identificar funcionariado con población económicamente improductiva

—no hay duda de que médicos, profesores, investigadores, etc., desempeñan papeles no sólo productivos, sino básicos dentro de la sociedad— con cifras tan elevadas de población económicamente improductiva es muy difícil que Extremadura y otras comunidades recuperen el retraso histórico que acumulan. Cataluña y Comunidad Valenciana, ambas con 50 funcionarios por cada mil habitantes, son las que tienen tasas más bajas de funcionariedad; a ellas hay que añadir Baleares y Madrid, si se descuentan en ésta los funcionarios exclusivos de la Administración central, que mayoritariamente residen en esta comunidad.

Muchos esperaban que con el desarrollo de las administraciones autonómicas fuera a menguar representativamente la Administración central, pero no lo ha hecho ni de lejos en la misma proporción. En una lógica económica política, muchos ministerios, al perder función, deberían haber sido suprimidos o subsumidos en el Ministerio de Administraciones Públicas, actual *Ministerio de Política Territorial*, con categoría de vicepresidencia. Pero, aunque a alguno se le haya cambiado el nombre, no sólo subsisten todos los ministerios anteriores, sino que su número se ha incrementado hasta llegar en la actualidad a diecisiete.

Esos ministerios, con poca o casi ninguna función, no se limitan a preservar su inanidad, sino que actúan a menudo en campo abierto, generando más burocracia y más gasto innecesario. Así, el *ministerio de Sanidad*, que no tiene potestad ejecutiva ni sobre un solo dispensario de barrio, ha acabado por dedicar sus energías a realizar campañas contra el tabaco o contra la hamburguesa gigante, campañas ambas que se solucionarían con una orden del ministerio de la presidencia o del de Política Territorial. El nuevo *ministerio de Igualdad* se ha dedicado a promover una ley sobre el aborto, no incluida en el programa electoral. El *ministerio de la Vivienda* se ha lanzado a crear una ruinosa *Sociedad pública de alquileres*, aún sabiendo que carece de competencias al respecto y que las CC AA pueden ignorarla y, de hecho, la ignoran. El *ministerio de Cultura* entra con frecuencia en conflicto de competencias con las Comunidades Autónomas. El *ministerio de Educación* ha perdido funciones y la autoridad mínima para ejercer las que conserva, sobre todo en el ejercicio de la Alta Inspección...

### **Entre la conciencia del problema y la incapacidad de solucionarlo**

Por parte de los gobiernos, en pleno proceso de transferencia todos los gobiernos se dieron de cuenta del crecimiento excesivo de la

---

## **Obesidad mórbida en la Administración española**

Administración. Ya en 1996, durante el primer gobierno del Partido Popular se limitó la creación de empleo público, estableciendo que sólo se repusiera una de cada cuatro bajas de funcionarios; pero la dinámica de la obesidad estaba ya inserta en los genes de la sociedad y la medida no surtió efecto alguno: se pasó de 2,2 millones de funcionarios en 1998 a 2,4 millones registrados en 2004. Los gobiernos posteriores del PSOE han levantado estos límites a la contratación, con lo que no parece que haya variado la tendencia.

Por parte de los ciudadanos, es tan fuerte la preferencia que tienen los españoles por el empleo público, que, con trabas o sin ellas, anhelan encontrar su seguridad en él. Así, el horizonte laboral de millones de jóvenes está en la función pública, saben que la Administración es el mayor y más seguro yacimiento de empleo que existe en España y en tiempos de paro generalizado son legión los jóvenes, y no tan jóvenes, que rompen coderas noche tras noche para preparar unas oposiciones en las que, por cada plaza, habrán de competir con centenares de aspirantes. Concentran en ello todas sus energías y las exponen a la decepción, que en un alto porcentaje necesariamente sufrirán.

Según una encuesta del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, dos de cada tres jóvenes menores de 30 años prefieren ser funcionarios públicos antes que tener un contrato fijo en una empresa privada. Es decir, que mientras en Estados Unidos el 65% de los jóvenes aspira a crear una empresa, en España, la ilusión de la mayoría es ocupar un puesto en la Administración.

### **Una enfermedad endémica grave**

El costo anual del personal de la Administración del Estado se eleva en la actualidad a 108.000 millones de euros, o lo que es lo mismo, ser administrado y recibir determinados servicios de la Administración pública cuesta a cada ciudadano 2.400 euros al año.

Estas cantidades resultan a todas luces excesivas, sobre todo en un período en que disminuyen los ingresos fiscales por la caída del empleo y de la actividad empresarial. Por este capítulo de gasto, al que se debe hacer frente sin excusa alguna, el Estado tendrá que endeudarse más, sustrayendo a otros destinos más productivos parte del crédito bancario disponible.

Ya en el año 2009, los créditos concedidos por la Banca al Estado fueron superiores a los concedidos a las Pequeñas y Medianas Empresas

(PYMES). Por ese camino, se aleja el horizonte de la recapitalización de las empresas y, por tanto, de la recuperación.

La enfermedad no es sólo letal en sus efectos económicos. Lo es también en el recorte de las expectativas existenciales de un gran segmento de la juventud. Los que se someten al duro ejercicio de las oposiciones por una parte adquieren una tenacidad individual de muchos quilates —si no se aprueba a la primera, será a la segunda o a la tercera—, pero esa tenacidad se convierte en algo pernicioso tanto para muchos de los que aprueban y entran como para los que inevitablemente acaban por suspender y no entrar. Los primeros, sometidos a un sistema de examen en el que prima la memoria y la repetición, difícilmente desarrollarán en su trabajo posterior como funcionarios esas otras habilidades que requiere una sociedad moderna y desarrollada que no consta que posean. Los segundos, además de incorporarse tardíamente al mercado laboral, arrastrarán durante toda su vida la frustración de no haber conseguido lo que pretendían y la de haber destinado un tiempo precioso a desarrollar unas habilidades poco productivas para su futuro trabajo.

¿Qué ocurre con la preanunciada generación de jóvenes emprendedores que se ha retirado prácticamente en bloque de la carrera? ¿Qué oportunidades les ofrece la sociedad para poner en marcha sus ideas creadoras para desarrollar la sociedad?

La sobredimensión del funcionariado no puede corregirse con blandos decretos de ventanilla única ni con la modernización ofimática, ni con medidas por el estilo. Urge poner al día el catálogo de los puestos necesarios y de la productividad exigible. Mientras esto no se haga, no se conseguirá tener una Administración pública cercana al ciudadano, proveedora de los servicios necesarios y eficaz en su prestación.

Todo lo dicho es necesario, pero es más necesario aún entrar en el problema de fondo, lo que se ha llamado clásicamente *el papel subsidiario del Estado*. Se trataría, en este caso, de perfilar cada vez más —hay experiencias evaluables— quién satisface mejor las necesidades de los ciudadanos que está establecido que provea el Estado: ¿los funcionarios organizados en empresas públicas gestionadas de forma directa por el Estado mismo o los ciudadanos contratados libremente por empresas privadas concertadas, según necesidades, por las administraciones públicas? ■