

III.- PARTE PROPOSITIVA: RETOS ESTRATÉGICOS DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA

Con base en los intensos debates que se han desarrollado en el seno del GIEEP [Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público] durante el período considerado (2009-2011), y de los que venimos dando noticia en las páginas anteriores, cabe exponer ahora *algunas líneas estratégicas*, que tienen como *exclusiva finalidad abrir un proceso de reflexión* sobre la reconducción de la política de empleo público en los diferentes niveles de gobierno en España.

Porque sucede, como ya se apuntaba en la introducción a esta Memoria, que a pesar de realizarse no pocas apuestas “modernizadoras” y diferentes ensayos de “reforma” del empleo público en nuestro país (cuyo paradigma hasta ahora inacabado en su desarrollo ha sido el Estatuto Básico del Empleado Público), *el empleo público en España sigue ofreciendo muchos rasgos propios de un sistema burocrático de factura clásica*. Es decir, con muy escasa cultura de gestión de resultados; baja productividad; bolsas de ineficiencia; una deficiente inversión en temas organizativos; una carencia prácticamente absoluta de una dirección pública profesional; una escasa o nula penetración de la cultura de la evaluación del desempeño; unos sistemas de encuadramiento de los funcionarios públicos de factura decimonónica; sistemas de selección de trazado muy tradicional y con contenidos escasamente predictivos; unos deficientes sistemas de carrera profesional anclados en premisas alejadas de las propias competencias de los empleados públicos; y, en fin, un sistema retributivo injusto que retribuye igual por el desempeño de tareas diferentes.

Es cierto que, aun con ese contexto tan complejo que hemos descrito, el empleo público en *España muestra unas fortalezas* que han servido para que esta institución haya continuado prestando servicios de calidad a los ciudadanos. Su fortaleza fundamental radica: en la profesionalidad y dedicación de buena parte de sus empleados públicos; en la mejora —con excepciones— de las garantías constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso; en la vocación de servicio que también tienen un elevado número de empleados públicos; y, en fin —aunque también con excepciones singulares— en que por regla general la probidad, el sentido de la responsabilidad y el comportamiento ético son la norma en el funcionamiento de nuestros empleados públicos.

No son, con todo, buenos tiempos para la institución del empleo público. Su cuestionamiento mediático ha ido “in crescendo”. La opinión pública, condicionada por un contexto de crisis de largo trazado y profundidad, se muestra escéptica o poco comprometida con “sus” empleados públicos. Es verdad que en ello ha podido influir que los contornos de esa institución del “empleo público” son más amplios que los tradicionales de la “función pública”. Efectivamente, la institución de función pública se ha construido desde sus orígenes con tres elementos básicos: *a) profesionalidad en el desempeño de sus tareas al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, acceso por mérito; b) inamovilidad de los funcionarios que así se*

colocaban al abrigo de los cambios políticos (esto es, proyectan sus servicios a lo largo de toda la vida profesional de tales funcionarios); y c) imparcialidad, como medio de salvaguardar la objetividad en la actuación de la Administración Pública.

Estas líneas tan precisas se han trasladado al empleo público, pero —al ampliarse el radio de acción— algunos de sus rasgos básicos se han visto paulatinamente desdibujados. *Hay que recuperar el prestigio y la calidad institucional del empleo público* en su conjunto, así como apostar decididamente por la eficiencia en sus resultados que deriva de la idea de servicio a los ciudadanos. *Tal vez ello implique redefinir* una vez más los perímetros de la institución de función pública y diferenciarla, en su caso, del amplio conjunto de puestos de trabajo que conforman el empleo público.

Se trata, en consecuencia, de impulsar profundas reformas en el empleo público español, pero asimismo introducir en su seno la *innovación* permanente, al objeto de evitar ese cuestionamiento público —la mayor parte de las veces irreflexivo— de la institución del empleo público en España. *La necesidad del empleo público es una premisa en un Estado Social y Democrático de Derecho.* No puede funcionar cabalmente una sociedad, ni menos aún un Estado del Bienestar, sin un número razonable de empleados públicos que dediquen su actividad profesional a servir a los ciudadanos. *Se debe recuperar el prestigio* de la institución y ello se conseguirá, sin duda, impulsando la cultura de la gestión y de la eficiencia, así como la vocación de servicio a los ciudadanos.

Pues bien, para lograr estos objetivos se formulan los siguientes:

RETOS ESTRATÉGICOS

- 1) *Los empleados públicos son un factor fundamental para formular las políticas públicas y prestar los servicios públicos.* La inversión en las personas supone una apuesta por la excelencia y por la mejora de la competitividad institucional de nuestras Administraciones Públicas, de suerte que los recursos humanos tienen un papel estratégico de primera importancia en el objetivo de prestar servicios de mayor calidad a los ciudadanos.
- 2) *El actual marco normativo básico admite unos márgenes de configuración muy razonables para la puesta en marcha de políticas de recursos humanos en nuestras Administraciones Públicas.* Políticas que vayan encaminadas a fomentar la eficacia y eficiencia, así como a salvaguardar la imparcialidad en la prestación de servicios al ciudadano. Se debe, pues, desarrollar ese marco normativo básico (tanto a través de leyes como de reglamentos) promoviendo cuadros reguladores del empleo público de naturaleza flexible y que doten de instrumentos efectivos a las diferentes organizaciones públicas para maximizar los resultados de gestión de sus recursos humanos.

- 3) *Resulta asimismo urgente disponer de estudios e informes, tanto de ámbito estatal como autonómico, sobre externalizaciones y subcontrataciones que nos permitan conocer la situación existente sobre la materia.* Gobernar con el mercado y la sociedad civil son apuestas ineludibles en el Estado actual, pero no cabe perder el conocimiento ni el control por parte del sector público de tales ámbitos de gestión. La dirección pública y el control de tales procesos, así como la coherencia estratégica con el conjunto de políticas públicas (y más precisamente con las políticas de recursos humanos en el sector público) no deben ser minusvaloradas.
- 4) Un elemento esencial para que la colaboración público/privada en la prestación de servicios públicos y las diferentes formas de partenariado se pongan efectivamente al servicio de los ciudadanos y se salvaguarden los intereses públicos es *la reformulación de las competencias y habilidades requeridas a los empleados públicos.* Las capacidades de los empleados públicos contendrán los instrumentos y habilidades adecuados para contratar y controlar, evaluar la calidad de los resultados y mantener con las organizaciones empresariales y con los ciudadanos una relación fluida y positiva.
- 5) De otra parte, *la funcionarización generalizada del empleo público no está justificada en términos operativos ni de eficiencia.* La clasificación de los puestos en laborales o funcionariales debe basarse en criterios objetivos, relacionados principalmente con la protección rigurosa de la imparcialidad en el ejercicio de potestades públicas y en la defensa del interés general.
- 6) En los debates del Grupo de Investigación se insistió en la necesidad de que los problemas del empleo público se abordaran en un marco de visión global del servicio público, y no desde una perspectiva aislada y descoordinada con el resto de reformas necesarias. *Es muy importante, pues, incidir en el fortalecimiento del pensamiento estratégico en nuestras Administraciones Públicas.* En esta línea sería oportuno promover sistemas de objetivos y resultados de los diferentes niveles de gobierno que obliguen a cada organismo público a definir un plan estratégico, un sistema marco de objetivos coherentes con los compromisos de reducción del gasto, así como un sistema de indicadores. A partir de estas premisas se podrían definir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal con una perspectiva más coherente.
- 7) En línea con lo expuesto en el punto anterior, *las Administraciones Públicas españolas deben optar claramente por la puesta en marcha de una política de planificación estratégica de recursos humanos* alineada con los objetivos estratégicos del respectivo gobierno, pero también con proyecciones temporales a medio/largo plazo, sin perjuicio de las adaptaciones que el contexto obligue a realizar en cada caso.
- 8) En un marco de contención fiscal de ciclo largo, *la planificación debe ir encaminada a racionalizar y optimizar los recursos humanos existentes, así como ajustar racionalmente las plantillas a las necesidades y los recursos disponibles en cada caso.* Cabe,

en suma, hacer un uso inteligente de la planificación (a través por ejemplo de medidas de racionalización en el ámbito de las retribuciones, jornada, jubilación flexible, etc.), revisar los procedimientos de reasignación de efectivos, articular un nuevo sistema de situaciones administrativas, abordar programas de formación de reorientación profesional y adecuar las retribuciones a tales exigencias. Todo ello sin afectar al estatuto de inamovilidad que tienen garantizados los funcionarios públicos.

- 9) La construcción de un sistema eficiente de gestión de personas en las organizaciones públicas *exige invertir de manera prioritaria y sostenida en el tiempo en la dimensión de organización de los recursos humanos*, mediante un proceso de racionalización de puestos de trabajo, que se debe vehicular a través de *una política de análisis funcionales* de los mismos. *El puesto de trabajo*, en efecto, debe ser el elemento central de la estructura del nuevo modelo, mediante una correcta definición de las funciones de éste y su precisa diferenciación de las tareas, así como de la determinación —también precisa— de cuáles son las *competencias* requeridas para el ejercicio con éxito de estas funciones y responsabilidades.
- 10) Una eficiente gestión de personas en las Administraciones Públicas *requiere la configuración de un instrumento organizativo de primera importancia como es la agrupación de puestos de trabajo por áreas o ámbitos funcionales*. Esta agrupación se debe realizar en razón de su polivalencia y con la finalidad de construir sistemas racionales de acceso, políticas formativas coherentes y modelos de carrera profesional ordenados a través de itinerarios en función de los conocimientos y destrezas acreditados. Estos instrumentos son una pieza fundamental en el proceso de racionalización de la organización de los recursos humanos para garantizar su eficiencia.
- 11) Por lo demás, *resulta esencial reforzar la profesionalización y la meritocracia en el acceso y la carrera dentro del sector público*. La captación del *talento* y de la *excelencia* deben ser las premisas de una nueva política de acceso al empleo público en la Administración Pública, se han de repensar los sistemas de acceso y, en todo caso, garantizar plenamente que quien acceda al empleo público disponga de las mejores competencias en términos comparativos para realizar eficientemente las funciones asignadas al puesto de trabajo. *Se deben revisar los procedimientos de acceso, con la finalidad de predecir correctamente el desempeño y el aprendizaje por parte de los futuros empleados públicos*.
- 12) *Ha llegado el momento, pues, de afrontar decididamente el reto de combinar adecuadamente la productividad de las AAPP [Administraciones Públicas] y el desarrollo profesional de los empleados públicos*. Y para ello es imprescindible implantar *sistemas objetivos de evaluación del desempeño*. La evaluación del desempeño debe ser la piedra angular desde la que se articule la construcción de una política innovadora de gestión de personas en las AAPP que legitime el quehacer público. La innovación de la política de recursos humanos se valida mediante esta herramienta. Es, por tanto, *un reto estratégico*, que debe configurarse,

principalmente, como un instrumento de mejora de la gestión y que debe ser *introducido gradual y prudentemente* (por las innegables resistencias al cambio que generará su implantación y por el componente social de la evaluación) con el fin de que se vaya depurando (o “afinando”) y se introduzca paulatinamente en la cultura de la organización como una rutina más.

- 13) Asimismo, *hay que construir un modelo de carrera profesional* que —como ya se ha dicho— retenga el talento, potencie el desarrollo profesional efectivo de los empleados públicos y satisfaga sus expectativas personales de progresión en la organización a través del diseño de itinerarios profesionales previamente fijados. El modelo de carrera profesional debe ser, del mismo modo, *sostenible fiscalmente*. Innovar en carrera profesional es mejorar la organización: la carrera profesional no es sólo un derecho del empleado, sino que es sobre todo un eficiente instrumento de gestión de personas en manos de las Administraciones Públicas. Se deben construir modelos de carrera profesional de carácter vertical, horizontal y/o mixto, que huyan de las concepciones igualitarias y premien el desarrollo de competencias a través de la adquisición paulatina de grados de desarrollo profesional.
- 14) *Se debe además redefinir y mejorar el sistema de provisión de puestos de trabajo introduciendo una serie de cambios sustanciales en los procedimientos tradicionales* (concurso y libre designación), mediante un sistema de acreditación de competencias profesionales y la exigencia de un determinado grado de desarrollo profesional para poder participar en estos procesos. Mejorar los sistemas de provisión de puestos de trabajo es apostar por una mayor profesionalidad y eficiencia en el desempeño de sus tareas por parte de los empleados públicos.
- 15) *Se ha de caminar hacia la incorporación de un sistema retributivo en la Administración Pública que remunere por las tareas efectivamente desarrolladas y pague más a quien más trabaje, y lo haga con mayor calidad*. Las retribuciones complementarias deben recoger un componente de desarrollo profesional acreditado y retribuir también por los resultados en la gestión. En un contexto de contención fiscal, las posibles reducciones salariales a que se someta a los empleados públicos deben realizarse con unos criterios consistentes (esencialmente de corte cualitativo y no cuantitativo) evitando discriminaciones injustificadas y privilegios incompatibles con la búsqueda de la equidad interna.
- 16) En ese sentido, *no podemos permitir que la imagen del servicio público y de los empleados públicos se deteriore y deslegitime como consecuencia de las políticas de ajuste fiscal*. Es imprescindible salvar la imagen y la calidad de la institución del empleo público acompañando esos ajustes con políticas de innovación y mejora continua. Los poderes públicos deben recuperar la imagen del empleo público a través de su eficacia y del uso de una comunicación eficaz, así como a través de una defensa razonable y sostenida de la institución del empleo público. La cultura política de los españoles no puede anclarse en la

“burofobia”. La legitimación del empleo público debe basarse en la eficiencia y en la ejemplaridad.

17) *La formación, a su vez, debe configurarse como un eje transversal de la política de innovación de recursos humanos en las Administraciones Públicas.* Un eje que retroalimente la selección, la carrera profesional, la reorientación profesional de los empleados públicos y se configure como un instrumento nuclear de la planificación estratégica. La sociedad del conocimiento y de la información exige un empleo público plenamente adaptado a las exigencias y requerimientos profesionales del momento. La rápida evolución de las exigencias profesionales en el empleo público exige programas de “adaptación o reorientación profesional” de un personal que ingresó para desempeñar unas funciones que ya no son ejercidas (o lo son de forma distinta) por las Administraciones Públicas.

18) *Así también, la implantación de un modelo de Dirección Pública Profesional en las Administraciones Públicas es un elemento imprescindible para insertar adecuadamente una política renovada de recursos humanos en el sector público español.* La configuración de un tercer espacio directivo profesional entre los órganos de dirección política y las estructuras de personal es imprescindible como medio de alinear a toda la organización en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos. Por lo mismo, hay que invertir en el desarrollo de las competencias profesionales a través de la formación de la estructura de la Dirección Pública Profesional en las Administraciones Públicas. La Dirección Pública Profesional debe garantizar la competencia profesional y la experiencia (mediante procedimientos de selección basados en el mérito, la capacidad y la idoneidad) de los nombramientos.

19) *Junto a lo anterior, la revitalización de la potestad disciplinaria de la Administración frente a conductas infractoras de los empleados públicos debe llevarse a cabo a través de una decidida política por parte de los responsables y directivos públicos de eliminación de las bolsas de inmunidad o de tolerancia mal entendida que anegan al sector público español.* El ejercicio de la competencia disciplinaria en la Administración debe ejercerse de forma efectiva, pero, obviamente, cuando hayan fracasado otras medidas complementarias (información, seguimiento y control, inspección, etc.). Asimismo, en el caso de delitos o infracciones muy graves o graves, se ha de ser muy estricto en el cumplimiento de las exigencias legales. Pero, igualmente, se ha de revitalizar de forma efectiva la aplicación de las potestades sancionadoras, así como llevar a cabo un fortalecimiento de las facultades inspectoras, en todas aquellas conductas contra-productivas que conllevan infracciones de carácter leve.

20) *Al mismo tiempo, se debe dar más capacidad a los empleados públicos para innovar, desarrollar ideas y mejorar servicios públicos, por medio de la puesta en marcha, entre otros instrumentos, de programas, premios y reconocimientos públicos, que recompensen la innovación y la reducción de costes.* Se deben repensar asimismo las relaciones con la ciudadanía, mejorando las vías de

participación equitativa en la formulación e implantación de políticas públicas.

- 21) Por lo demás, debe marcarse una tendencia —sin perjuicio del mantenimiento de unos márgenes razonables de autonomía— a que las condiciones de trabajo de los empleados públicos, derechos y deberes, así como las retribuciones públicas, dispongan de *unos mínimos de homogeneidad y transparencia*.
- 22) Por ende, la negociación colectiva supone en la actualidad una importantísima fuente del derecho en la regulación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. *Sin embargo, la experiencia durante estos años ha puesto de manifiesto la necesidad de corregir algunas de las disfunciones que plantea en el seno de la Administración*. Se ha acabado implantando una “cultura negociadora” que, en no pocas ocasiones, muestra un evidente *desequilibrio*, al haberse *preocupado en exceso de incrementar los derechos funcionariales sin que ello haya ido acompañado del correlativo nivel de refuerzo de los deberes y responsabilidades* de los empleados públicos en su calidad de servidores públicos. No cabe duda de que este *desequilibrio* provoca una percepción muy negativa por parte de la sociedad, que acaba viendo en el empleado público a un privilegiado.
- 23) En esta línea, *resulta necesario reforzar las potestades negociadoras de la Administración y el sentido de responsabilidad del empleador público* a la hora de pactar condiciones que pueden hipotecar el futuro del sector público. Mientras que la representación sindical está profesionalizada y es perfectamente conocedora de las técnicas y entresijos de la negociación, la Administración se muestra enormemente débil en este ámbito porque los representantes de la Administración normalmente no están profesionalizados, no comprometen su propio patrimonio y en demasiadas ocasiones tienen como único objetivo evitar el conflicto a toda costa y salvaguardar “la paz social”, aunque ello implique comprometer seriamente el erario público o suponga el reconocimiento de nuevas ventajas funcionariales.
- 24) En suma, *la grave situación de crisis económica exige un alto sentido de la responsabilidad en la negociación colectiva tanto por parte de los actores institucionales como por los agentes sociales*. Estos procesos de negociación colectiva deben ser un terreno en el que el sentido de pertenencia institucional se acreciente, con la finalidad de reforzar el sector público y el servicio a la ciudadanía.
- 25) Señálese, por último, que alcanzar la implantación de buena parte de las líneas estratégicas aquí recogidas *va a requerir de manera ineludible reforzar profesionalmente las unidades de organización y de recursos humanos de las diferentes Administraciones Públicas*. Se ha de invertir mucho en fortalecer las competencias de las unidades de recursos humanos y de su personal. A tal efecto, las Administraciones Públicas deberían impulsar la realización de Programas de Desarrollo de Competencias en Gestión de Recursos Humanos que vayan dirigidos a dotar a los profesionales de este ámbito del

marco conceptual y de las herramientas necesarias para poner en marcha las medidas de innovación y reforma aquí recogidas.

Realizada esta postrera precisión, y con este último “reto estratégico”, el Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público da por termina esta Memoria en todas sus Partes (descriptiva y propositiva), en fecha 15 de noviembre de 2011, (...).