

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

Rafael Jiménez Asensio

rafael.jimenez@estudiconsultoria.com

Vitoria-Gasteiz 2011

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (I)

- ESQUEMA DE LA PONENCIA:
- LA “PARADOJA DE LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO”: ¿PORQUÉ HABLAMOS DE REFORMA EN 2011?
- UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL PROBLEMA: REFORMAS DE LA *FUNCIÓN PÚBLICA* DURANTE LOS SIGLOS XIX Y XX
- LA REFORMA DE 1984: SUS LIMITACIONES. LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO “BUROCRÁTICO” DE FUNCIÓN PÚBLICA.
- LA REFORMA DE 2007: EL EBEP. RASGOS GENERALES. ¿HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA?
- ¿POR QUÉ NO TERMINA DE CUAJAR LA REFORMA? EL CONTEXTO DE CRISIS COMO EXPLICACIÓN Y PRETENDIDA RESPUESTA.
- CONCLUSIONES CONSECUENCIAS DE UN PROCESO

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (II)

- LA PARADOJA DE LA REFORMA

- ¿POR QUÉ HABLAMOS DE REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESTOS MOMENTOS?
- EL EMPLEO PÚBLICO COMO INSTITUCION RELATIVAMENTE NUEVA (2007) QUE SE ENCUENTRA EN UNA CRISIS EXISTENCIAL GRAVE.
- EN 2007 SE REFORMÓ LA INSTITUCION Y EN 2011 SEGUIMOS HABLANDO DE “REFORMAS”: ¿QUÉ ESTÁ PASANDO?
- LA SOCIEDAD Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN HAN FIJADO SU ATENCIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO: SE DICE QUE ESTÁ “SOBREDIMENSIONADO”, QUE ES “IMPRODUCTIVO”, QUE DISPONE DE UN ESTATUTO “PRIVILEGIADO” (INAMOVILIDAD) CON GARANTÍA DE SU PUESTO DE TRABAJO.
- EL EMPLEO PÚBLICO TIENE QUE REINVENTARSE A SÍ MISMO. INNOVAR ES LA CLAVE, LA REFORMA ES LA EXCUSA.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (III)

- UNA MIRADA HISTÓRICA AL PROBLEMA

- ¿CÓMO SE HA CONSTRUIDO EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA?
- UN PROCESO MUY DESORDENADO, LARGO EN EL TIEMPO Y QUE NO CRISTALIZA HASTA BIEN ENTRADO EL SIGLO XX
- LA INSTITUCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA SE CONSTRUYE A TRAVÉS DEL ESQUEMA BUROCRÁTICO-CORPORATIVO HEREDADO DEL MODELO FRANCÉS, PERO CON MUCHAS DESVIACIONES.
- LAS REFORMAS DEL SIGLO XIX ASIENTAN EL SISTEMA DE CUERPOS (ESPECIALES) Y CONSAGRAN UN MODELO DE “CATEGORÍAS”, PATOLOGÍAS DEL SISTEMA (LAS CESANTÍAS). POLITIZACIÓN ACUSADA
- LAS PRIMERAS REFORMAS DEL SIGLO XX CONSOLIDAN EL SISTEMA CORPORATIVO (CC. GENERALES), GARANTIZAN LA INAMOVILIDAD Y REORDENAN EL SISTEMA DE CATEGORÍAS. EL MÉRITO SE IMPLANTA GRADUALMENTE (CC. ESPECIALES Y GENERALES) Y LA CARRERA SE HACE PRINCIPALMENTE POR ANTIGÜEDAD (ESCALAFÓN) O POR DESIGNACIÓN

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (IV)

- LA REFORMA DE 1964. LAS CLAVES DE UN MODELO
 - UNA REFORMA MUY IMPORTANTE. CONTEXTO.
 - UNA REFORMA QUE MARCARÁ EL ESTADO ACTUAL DEL MODELO
 - LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA.
 - LA CREACIÓN DE LOS CUERPOS GENERALES INTERDEPARTAMENTALES
 - LA CREACIÓN DEL INAP: MODELO DE FORMACIÓN
 - LA APARICIÓN DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA AP
 - LA APARICIÓN DE LA FIGURA DEL PERSONAL EVENTUAL.
 - LA SUPRESIÓN DE LAS CATEGORÍAS PROFESIONALES.
 - EL PUESTO DE TRABAJO: LA CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO
 - EL SISTEMA RETRIBUTIVO (DESTINO, ESPECÍFICO)
 - PROVISIÓN DE PUESTOS: CONCURSO Y LIBRE DESIGNACIÓN

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (V)

- **LA REFORMA DE 1984: LAS HIPOTECAS DEL MODELO ANTERIOR**
 - LA REFORMA DE 1984: CONTEXTO: CCAA. “ANTICORPORATIVA”. HEREDA BUENA PARTE DEL MODELO BUROCRÁTICO DE 1984.
 - SISTEMA MIXTO: CARRERA Y EMPLEO (CUERPOS-PUESTOS).
 - INTRODUCE ALGUNOS ELEMENTOS NUEVOS EN EL SISTEMA (RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO; EL GRADO PERSONAL COMO ÚNICO MEDIO DE HACER CARRERA ADMINISTRATIVA).
 - CONSAGRA LA MAYOR PARTE DE LOS ELEMENTOS “VIEJOS” (O MENOS “VIEJOS”) DEL MODELO (PUESTO, CLASIFICACIÓN, SELECCIÓN, FORMACIÓN, SISTEMA RETRIBUTIVO, PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO; SISTEMA RETRIBUTIVO)
 - REFORMA PENSADA EN CLAVE AAEE O AACCAA NO LOCAL

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (VI)

- LA REFORMA LOCAL (LBRL Y TRRL)

- UNA ADAPTACIÓN LOCAL DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA. UN DESORDENADO PROCESO DE SISTEMA DE FUENTES.
- LBRL MATIZA ALGUNAS CUESTIONES Y TRRL INCORPORA ELEMENTOS FUERTES DEL MODELO BUROCRÁTICO. EL PAPEL DE LOS FHE.
- UN SISTEMA DESARTICULADO; CRECIMIENTO DESORDENADO Y CARENTE DE COHERENCIA (LABORALES/FUNCIONARIOS)

- LAS “ADAPTACIONES” DE LA LEY DE MEDIDAS 1988.1993

- LA ADAPTACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA STC 99/1987, CONSECUENCIAS DE UNA DOCTRINA DE HACE CASI 25 AÑOS.
- LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO PARA AFRONTAR UNA CRISIS ECONÓMICA: LA LEY 22/1993. ÚNICAS HERRAMIENTAS QUE TIENE LA ADMINISTRACIÓN PARA HACER FRENTE A UNA CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA DE UNA INTENSIDAD MUY SUPERIOR.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (VII)

- LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LOS PRIMEROS PASOS DEL S. XXI
 - UN MODELO AGOTADO. LA IMPRONTA DEL SISTEMA CORPORATIVO BUROCRÁTICO.
 - UN MODELO DISTANTE AL DE OTROS PAÍSES DESARROLLADOS
 - CARENCIAS EVIDENTES: FALTA DE DPP, NO HAY CARRERA PROFESIONAL, NO SE MIDE EL DESEMPEÑO, SISTEMA RETRIBUTIVO INJUSTO, ENTRADAS “POR LA PUERTA DE ATRÁS”, LABORALIZACIÓN, EL “PRESTIGIO” DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ELITE SE HA PERDIDO, ATOMIZADO, ETC.
- EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS
 - PUNTO DE INFLEXIÓN. CONTEXTO: BONANZA ECONÓMICA. OTRAS REFORMAS (ESTATUTO MARCO). INTENTO DE RACIONALIZAR EL MODELO. CAMBIO DE “DENOMINACIÓN DE LA INSTITUCIÓN”.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (VIII)

- EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO
 - CONTEXTO DE APARICIÓN DEL EBEP
 - LA INFLUENCIA (RELATIVA) DEL INFORME. EL PROCESO DE TRAMITACIÓN PARLAMENTARIO. EL APOYO SINDICAL.
 - ELEMENTOS BÁSICOS DE UN MODELO (HASTA AHORA TRUNCADO): PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO (SELECCIÓN, EVALUACIÓN Y CARRERA); GARANTÍA DE INAMOVILIDAD Y REFUERZO DE LA IMPARCIALIDAD (CÓDIGO ÉTICO).
 - LA INTRODUCCIÓN (VOLUNTARIOSAMENTE, PERO EQUIVOCADA EN SU DISEÑO) DE LA DPP
 - UN MODELO EXAGERADAMENTE ABIERTO. LA CONFIGURACIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA COMO NORMAS DISPOSITIVAS. PROBLEMAS.
 - ¿REALMENTE ES POSIBLE CAMBIAR LAS FUERTES RESISTENCIAS DEL MODELO BUROCRÁTICO-CORPORATIVO DEJANDO QUE EL CAMBIO LO PILOTEN LAS CCAA? SOLUCIONES CONTINGENTES ANTE PROBLEMAS ESTRUCTURALES, POCO RECORRIDO A LAS REFORMAS EMPRENDIDAS.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (IX)

- **EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO**
 - ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?, ¿UNA NUEVA INSTITUCIÓN?, DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL EMPLEO PÚBLICO
 - UN ESTATUTO CON “DOBLE CARA”: CONSERVADORA EN MUCHOS ASPECTOS E INNOVADORA EN OTROS
 - LOS ELEMENTOS “CONSERVADORES”: LA CONSAGRACION DE UNA SOCIEDAD DUAL (CONDICIONES DE EMPLEO, DT 4, ETC)
 - LOS ELEMENTOS CON POTENCIAL “INNOVADOR”: DPP, CARRERA PROFESIONAL, EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y CÓDIGO ÉTICO
 - ¿UN ESTATUTO PARA UN CONTEXTO DE BONANZA ECONÓMICA?: LAS REFORMAS DEL EMPLEO PÚBLICO EN SITUACIONES DE CRISIS FISCAL
 - UN ESTATUTO PENDIENE DE “DESARROLLO” PARA ACTIVAR SUS “LUCES”, EL PERMANENTE APLAZAMIENTO.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (X)

- EL TRUNCADO DESARROLLO DEL EBEP
- ¿QUÉ HA PASADO?, ¿POR QUÉ NO SE HA DESARROLLADO (APENAS) EL EBEP?, ¿CUÁLES SON LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN EL ESCASO DESARROLLO EXISTENTE DEL MODELO?
- CUATRO RAZONES BÁSICAS:
 - 1) LA CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA. MIRADA CORTA.
 - 2) EL CAMBIO DE PARADIGMA Y SU IMPACTO SOBRE UNA “CULTURA BUROCRÁTICO-CORPORATIVA” QUE NO SE INTERIORIZA
 - 3) UNCA CUESTIÓN AJENA A LA AGENDA POLÍTICA: NO HAY POLÍTICA DE ESTADO DE EMPLEO PÚBLICO NI TAMPOCO DE LAS CCAA
 - 4) FUERTES RESISTENCIAS AL CAMBIO: A LOS POLÍTICOS NO LES INTERESA, LOS CUERPOS NO LO ASUMEN Y LOS SINDICATOS SÓLO BUSCAN “VENTAJAS INMEDIATAS” PARA SUS CLIENTELAS.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (XI)

- EL TRUNCADO DESARROLLO DEL EBEP (II)
- LOS DESARROLLO “PUNTUALES” DEL EBEP EN ALGUNAS CCAA:
 - EL ESTADO NO HA HECHO NADA: ALGUNAS SEÑALES
 - LAS CCAA DE LAS ISLAS BALEARES Y DE GALICIA APROBARON TEXTOS QUE NO SON DESARROLLO REAL DEL EBEP
 - LA CA DE ASTURIAS APROBÓ, POR RAZONES CONTINGENTES, UNA LEY DE CARRERA HORIZONTAL Y EVALUACIÓN (LEY 5/2009)
 - LA CA VALENCIANA APROBÓ UNA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA: TRAZADO ESCASAMENTE INNOVADOR. PACTADA CON LOS SINDICATOS.
 - LA CA DE CASTILLA-LA MANCHA HA APROBADO LA LEY DE EMPLEO PÚBLICO: ESCASAMENTE INNOVADORA TAMBIÉN (DPP, CARRERA HORIZONTAL)
 - CONCLUSIONES DE UN PROCESO MUY DECEPCIONANTE. UN MODELO BUROCRÁTICO-CORPORATIVO CON RESISTENCIA BRUTAL AL CAMBIO.

LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO (XII)

- CONSECUENCIAS DE UN PROCESO DESIGUAL Y DECEPCIONANTE
- 1) EL EMPLEO PÚBLICO COMO INSTITUCIÓN VIVE UNA CRISIS EXISTENCIAL DE PRIMERA MAGNITUD. EL INTENSO ESCRUTINIO DE LOS MEDIOS. NO HAY NADIE QUE LO DEFienda. ¿EL RETORNO A LA FUNCIÓN PÚBLICA?
- 2) LA CRISIS FISCAL ESTÁ PONIENDO EN CUESTIÓN LOS CIMIENTOS DE LA INSTITUCIÓN: LAS MEDIDAS “FUERTES” DE AJUSTE ESTÁN POR LLEGAR.
- 3) LA ÚNICA SOLUCIÓN ES INNOVAR, INNOVAR E INNOVAR: PERO ESO REQUIERE “PROYECTO” (¿A DÓNDE IR?), LIDERAZGO POLÍTICO Y DIRECTIVO, ASÍ COMO SOSTENIBILIDAD EN EL TIEMPO. TRES ELEMENTOS MUY DIFÍCILES DE CONJUGAR EN TIEMPOS DE ZOZOBRA.

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN