

CRISIS Y REINVENCIÓN DE LA
FUNCIÓN PÚBLICA EN UN ESCENARIO DE
GOBERNANZA MULTINIVEL

Dirección:

Jorge Crespo González

Autores:

Begoña Larrainzar Zaballa
Jesús Llorente Márquez
Gema Pastor Albaladejo
Juan Carlos Redondo Lebrero
José María Rodríguez Montoya

Prólogo:

Manuel Arenilla Sáez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2015

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

CRISIS y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel / dirección, Jorge Crespo González; autores, Begoña Larrainzar Zaballa ... [et al.] ; prólogo, Manuel Arenilla Sáez. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. – 247 p.: gráf.; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 231-247

ISBN 978-84-7351-509-2 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-510-8 (formato electrónico). – NIPO 635-15-085-3 (formato papel). – NIPO 635-15-086-9 (formato electrónico)

I. Administración pública-Personal-España. I. Larrainzar Zaballa, Begoña. II. Crespo González, Jorge, dir. III. Arenilla Sáez, Manuel, pr. IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Título. VI. Serie

342.98(460)

Primera edición: diciembre 2015

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: : 978-84-7351-509-2 (formato papel) 978-84-7351-510-8 (formato electrónico)

NIPO: 635-15-085-3 (formato papel) 635-15-086-9 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-36991 - 2015

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

CAPÍTULO I

LA CENTRALIDAD DEL ESTUDIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN UN ESCENARIO DE GOBERNANZA MULTINIVEL EN CRISIS. A MODO DE INTRODUCCIÓN

JORGE CRESPO GONZÁLEZ¹

El presente libro es una aportación desde la academia al estudio de la función pública desde la perspectiva de la gobernanza de nuestra sociedad, utilizando como método de análisis prioritario el del gobierno multinivel o relaciones intergubernamentales².

La necesidad de estudiar la función pública, ya sea entendida en un sentido general como el conjunto de personas que prestan sus servicios profesionales en la Administración o, en sentido restringido, el personal funcionarial o, incluso más selectivamente, el segmento del personal funcionarial que ostenta el mayor poder administrativo, no es menor ni baladí, dadas las importantes funciones que desarrollan para la sociedad a la que sirven y el importante momento de cambio que esta viene sufriendo en los últimos años. No en vano, su institución matriz, la Administración pública, «vela por la equidad y la integración sociales y por el desarrollo económico y social, juega un papel transcendente en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y es un instrumento principal en el logro de la legitimidad democrática del poder público» (Arenilla, 2014), además de constituir un conector y comunicador indispensable entre la política y la sociedad. Pero, sin embargo, por varias causas, esta institución y la función

¹ Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, donde además es vicedecano de asuntos económicos y medio ambiente. Secretario general del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Sus principales preocupaciones científicas radican en el estudio de la función pública estratégica, la gobernanza y el gobierno multinivel.

² Quien quiera profundizar sobre este marco analítico puede consultar Crespo (2004).

pública por añadidura están en crisis, en contingencia con el entorno político y social del momento, y con problemas de identidad, lo que a nuestro modo de ver exige un gran esfuerzo de renovación pero también visitar la esencia y bien social que desarrolla.

En efecto, en los últimos años estamos asistiendo a un paulatino proceso de declive o reformulación de los aspectos sustantivos que caracterizaban a la función pública particularmente en los países herederos de la tradición administrativa napoleónica. Aunque sin duda había un proceso de fondo que alentaba un cambio de modelo, la actual crisis económica, política y social (singularmente en España) ha venido a cuestionar de facto la viabilidad del modelo *funcionarial* o estatutario de empleo público en términos clásicos y la necesidad de su reinvencción en un escenario cada vez más competitivo, tecnológicamente avanzado, proyectado sobre sociedades maduras y conscientes de sus necesidades y en un entorno de gobernanza multinivel.

Este libro se propone realizar una reflexión en torno a la crisis de la función pública, bajo el convencimiento de que, parafraseando a Michel Crozier, necesitamos función pública, pero no tenemos la función pública que necesitamos. También se propone iniciar un debate en torno al diagnóstico del estado de la función pública a nivel nacional y/o internacional, el interés público que se concreta en términos institucionales en la misma, así como las potencialidades para su pervivencia o reinvencción futura en el marco de la gobernanza multinivel. Sin duda, puede afirmarse con Guy Peters (2008) que, a pesar de que la Nueva Gestión Pública (NGP) y las teorías de la democratización les han restado poder, los funcionarios, la función pública en general, reclaman su centralidad tanto en la estimación social como en el ámbito científico.

Efectivamente, uno de los aspectos destacados por el Grupo de investigación para el estudio del empleo público del INAP (INAP, 2009-2011) es precisamente la necesidad de recuperar el prestigio social y la calidad institucional del empleo público, impulsando profundas reformas e introduciendo la innovación permanente, a fin de «evitar ese cuestionamiento público —la mayor 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». Precisamente a este último empeño hemos dedicado recientemente una obra colectiva (Crespo, 2015).

A pesar de esa importancia estructural para nuestra sociedad de nuestro objeto de estudio, en las Administraciones públicas rara vez se ha pasado de realizar una mera «administración de personal», obviando, por diferentes causas, la realización de una verdadera gestión de recursos humanos con carácter estratégico orientada no tanto a las necesidades del Estado como de la sociedad. Justamente, en este sentido, Prats (2005: 6) explicaba que «no hay buena administración con mala sociedad y no hay buena sociedad que dure sin una buena administración que la sirva» y que los funcionarios «deben reconceptualizarse como servidores civiles antes que como servidores del Estado».

Y ello especialmente en tiempos de crisis económica, política e institucional, en que deben afrontarse nuevos desafíos con recursos menguantes, necesidades crecientes y además ante ciudadanos críticos y escépticos. Si las crisis se caracterizan, como expresaba Bertolt Brecht, porque lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer, cabe reseñar que en el caso de la función pública es difícil diferenciar qué es lo viejo desechable y qué lo nuevo emergente y aceptable, toda vez que lo llamado *viejo* puede incorporar la esencia que permite servir y garantizar la reproducción de la sociedad, mientras que lo *nuevo* puede incorporar estructuralmente más peligros que los que resuelve. Así se ha entendido, por ejemplo, en el proceso de reforma de la función pública francesa, en que se pretende incorporar cambios, pero sin cuestionar la institución de la función pública, por lo que más que de crisis se habla de refundación o reforzamiento de la misma para afrontar los nuevos desafíos.

Por ello son tan necesarios estudios multidisciplinares respecto de la función pública como el que aquí se plantea. Análisis que, sin menoscabo de aspectos instrumentales, se centren en detectar y socializar la importancia de la función pública en tanto elemento estructuralmente necesario para nuestra sociedad, arraigado en las instituciones del Estado, y que incorporen el impacto sobre el mismo de los problemas que la gobernanza actual imprime a nuestra democracia.

Así lo entendimos cuando coordinamos la mesa «La función pública ante un contexto de gobernanza multinivel: ¿crisis, colapso o reinención?» en el II Congreso Internacional de Gobernanza y Gestión de los Asuntos Públicos, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid en julio de 2013, evento que puede considerarse el comienzo de esta publicación. En él, los autores de los capítulos tuvieron la oportunidad de presentar y defender científicamente, ante un auditorio formado por una cuarentena de especialistas universitarios y altos funcionarios, unas versiones preliminares de lo que hoy el lector encuentra en esta obra.

Respecto del enfoque analítico que se ha privilegiado, cabe precisar que es contingente con dos aspectos básicamente: una particular concepción del empleo público y su proceso de reforma, y los requerimientos que suscitan los análisis de la realidad política y social en el tiempo presente, con un marcado carácter pluralista y multinivel.

Respecto del primero de ellos, concebimos el empleo público como un cuerpo vivo, con sus propias características culturales y necesidades, en un contexto cambiante que exige diálogo e interacción. Por lo que cualquier reforma, reinención y renovación debe tener en cuenta la realidad (administrativa pero también social) y la gobernanza de los múltiples intereses afectados. De ahí que sea necesario el diálogo con los actores críticos afectados (Administraciones públicas, organizaciones representativas de intereses del personal y de la ciudadanía, partidos políticos, Gobiernos, etc.) con vistas a obtener un acuerdo básico sobre las finalidades del cambio, los tiempos y los procedimientos. Y ello porque «la mejor reforma del empleo público no es la que con más ambición identifica a los obje-

tivos, sino la que acierta a encontrar el equilibrio entre los fines y la situación fáctica que pretende ordenar, entre lo que conviene hacer y lo que es posible hacer, razonablemente, en cada momento histórico» (Sánchez Morón, 2007: 25).

Y respecto del segundo de ellos, nuestro estudio aporta un enfoque diferente, el intergubernamental o multinivel, y una proyección distinta, la de generar un sistema interadministrativo inclusivo del personal público como aportación a un modelo de Estado más integrado y pluralista. Desde luego, el enfoque intergubernamental se apoya en conocimientos procedentes de otros tipos de estudios, pero hace énfasis en la interacción entre actores funcionalmente interdependientes, que gozan de sus propios intereses y legitimidad para existir. Entre esos actores nos aparecen como críticos las Administraciones territoriales, la OCDE, el INAP, los partidos políticos, sindicatos, patronal y la ciudadanía. Aunque el libro se apoya preferentemente en la Administración del Estado, se ha optado por incorporar dos capítulos adicionales: en uno se trata la reforma de la función pública local, particularmente desde el punto de los funcionarios con habilitación nacional (denominación que recupera la ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, LRSAL); y otro que versa sobre el personal del sector sanitario en la Comunidad de Madrid, como excusa para realizar un análisis del perímetro empleo estatutario *versus* laboral desde el punto de vista institucional.

En definitiva, y sin perjuicio de apoyarse selectivamente en alguno de los factores sobre los que, según nuestro criterio, pivotan los estudios sobre función pública en nuestros días (véase Cuadro 1.1), se plantea aquí un nuevo aspecto, el intergubernamental, de gran potencia analítica y descriptiva, y susceptible de afrontar constructivamente los desafíos del momento presente y los que se avizoran en el porvenir.

Cuadro 1.1. Factores sobre los que pivota el estudio del empleo público.

- Modelos de empleo públicos comparados
- Acceso y selección. Principios generales y cupos
- Formación de los empleados públicos
- Carrera profesional
- Sistema retributivo
- Buena administración y ética
- Empleo público y crisis económica
- Desempeño, eficacia y eficiencia
- Gestión por competencias
- Impacto del EBEP
- Dirección pública profesional
- Política, administración y empleo público

Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, en este libro se pretende recuperar el rol originario e institucional de la función pública, pues constituye un colectivo que en una coyuntura crítica puede mantener la legitimidad del Estado y actuar de manera inclusiva generando un círculo virtuoso de mejor gobierno y administración. Y asimismo, se propone una base para reinventar el funcionamiento y composición de nuestra función pública, esencialmente del Estado pero también del resto de Administraciones territoriales, en un momento de apertura al cambio institucional, para aproximarla a la realidad de un Estado y sociedad pluralista que incorpora la diversidad no solo al discurso sino también a las instituciones y a los instrumentos. Lo que, es obvio, no va en detrimento de la renovación necesaria en el plano instrumental y de la gestión de los recursos (también de los humanos) para incorporar mayor dinamismo al funcionamiento administrativo en concordancia con el nuevo entorno político y social, y del mayor grado posible de eficacia y eficiencia.

Expresado lo anterior, ahora nos cumple indicar el plan que se ha seguido y realizar un breve anticipo del contenido de los distintos capítulos. De esta manera, a este capítulo inicial de introducción (Capítulo 1), le siguen otros ocho.

El Capítulo 2, a nuestro cargo, titulado «La función pública ante un escenario de gobernanza multinivel: crisis y reinención», se preocupa por analizar la función pública española desde la perspectiva de la gobernanza y por generar un marco de comprensión sobre su situación actual que permita entender el resto de aportaciones. De esta manera, comienza con una aproximación conceptual a la función pública para posteriormente centrarse en evaluar el complejo contexto en que, en nuestros días, tiene que interactuar. Se considera que ese punto de partida es un cemento sólido para, a continuación, establecer el modelo de administración predominante en nuestro país y algunos desafíos importantes a afrontar, y para constatar la necesidad de un nuevo perfil de la función pública, singularmente en un Estado multinivel a las puertas de una presumible reforma.

El Capítulo 3, a cargo de Juan Carlos Redondo Lebrero³, versa sobre «La función pública en el ámbito internacional: últimas reformas y tendencias» y pretende, después de unas breves consideraciones sobre el entorno público, detectar y analizar los principales ámbitos y dimensiones que han sido objeto de reforma en la función pública de los países de la OCDE. Ello permitirá contextualizar adecuadamente la situación española respecto de otros países y, además, conocer las problemáticas y pautas comunes de cambio e innovación establecidas en ellos.

³ Polítologo y consultor, especialista en gestión presupuestaria, recursos humanos y modernización administrativa. Desde 2006, investigador de la Universidad Rey Juan Carlos en materia de servicios públicos, participación ciudadana y gobernanza. Colaborador externo del ICCA.

Analizar la función pública desde una perspectiva intergubernamental o multinivel exige dar la importancia debida a los actores críticos, entre los cuales desde luego se encuentra a efectos inspiradores la OCDE, pero entre los que a nivel interno cabe destacar el Gobierno, los partidos políticos, empresarios, sindicatos y la ciudadanía, esta última como soporte permanente y destinataria de la actividad pública. Por ello, el Capítulo 4, titulado «Función pública y actores críticos. La imagen de la función pública española para el Gobierno, partidos políticos, empresarios, centrales sindicales y ciudadanía», desarrollado por Jesús Llorente Márquez⁴, se destina a, mediante diversas fuentes, descifrar la idea que de la función pública y su problemática disponen los actores críticos citados en el marco de nuestro Estado.

Los siguientes capítulos nos introducen en el mundo de la complejidad endógena de la Administración y función públicas, pues de alguna manera puede defenderse que dentro del marco jurídico general subsisten diferentes funciones públicas sectoriales, ya sea por razón de la Administración de pertenencia, del sector de actividad al que sirven, del poder corporativo u otros aspectos incardinados en la historia y cultura administrativa. En esa línea, el Capítulo 5 («La función pública militar. Rasgos de un cambio permanente»), bajo la responsabilidad de José María Rodríguez Montoya⁵, se centra en una de las burocracias más tradicionales que ha afrontado un importante proceso de renovación en los últimos años. El autor explica la peculiaridad y complejidad de la función pública militar como base para comprender los rasgos de su particular gestión de recursos humanos, deteniéndose en los procesos de modernización que ha sufrido recientemente y los desafíos que debe afrontar en un futuro próximo.

El Capítulo 6, «La función pública como presupuesto para la regeneración institucional y como garantía de gobernanza local», con la muy autorizada voz de Begoña Larrainzar Zaballa⁶, incorpora la problemática de la función pública local respecto de la reforma de la función pública. De esta manera, y después de realizar un necesario diagnóstico de la situación de dicha función pública,

⁴ Politólogo especializado en Administración pública. Máster en Gestión de Personal y de Recursos Humanos (Escuela de negocios CDR) y máster universitario en Gestión de Calidad y Certificación de Empresas (UNED). Realiza consultoría e imparte formación sobre función pública tanto a nivel nacional como internacional.

⁵ Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Responsable del área «Políticas de seguridad» del ICCA.

⁶ Funcionaria de cuerpos superiores en las tres Administraciones territoriales españolas, ha desempeñado varios puestos políticos, entre ellos: secretaria general territorial de la Delegación única de la Junta de Castilla y León en Ávila, directora general de la función pública de la Junta de Castilla y León y asesora en el gabinete del ministro de Administraciones Públicas. Más recientemente ha sido concejala en el Ayuntamiento de Madrid, asumiendo sucesivamente la delegación de personal, la presidencia del distrito de Latina y, finalmente, de Moratalaz. Desde hace unos años es representante de la FEMP en la comisión general para el empleo de las Administraciones públicas, en la mesa de diálogo social, en la conferencia sectorial de función pública y en la mesa general de negociación de las Administraciones públicas.

se centra en trasladar las aportaciones del mundo local al proceso de reforma general en cuya confección y defensa la autora ha tenido participación (fundamentalmente por sus responsabilidades en la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP), planteando posteriormente un elenco de líneas de actuación impulsadas en nuestros días, entre ellas y muy señaladamente, la reforma de los habilitados nacionales, funcionarios como es sabido pertenecientes a cuerpos estatales.

Por su parte, el Capítulo 7, de nuevo bajo nuestra responsabilidad, se titula «Criterios institucionales y organizativos del empleo público sanitario. El ejemplo del sector público sanitario de la Comunidad de Madrid» y pretende utilizar el marco analítico que proporcionan los estudios politológicos sobre instituciones para examinar el empleo público sanitario. Para ello, inicialmente, se estudian los recursos humanos desde una perspectiva institucional y organizativa; posteriormente, se analizan los principios en que reposa el sector salud en nuestro país (y singularmente en la Comunidad de Madrid), así como las profesiones sanitarias, y finalmente, se sugiere una interpretación para ordenar con cierto criterio los vínculos profesionales de unos colectivos respecto de otros. Se utiliza como unidad de análisis el empleo público sanitario de la Comunidad de Madrid pero realmente las conclusiones, a nuestro juicio, trascienden la Administración específica que tenga bajo su responsabilidad la actividad prestacional de la sanidad.

El Capítulo 8, responsabilidad de Gema Pastor Albaladejo⁷, se centra en la actividad de otro de los actores críticos respecto de la Administración pública de nuestro país: el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y ello no tanto por sus funciones (muy relevante a otros efectos) en la gestión de la formación y de los procesos selectivos de cuerpos cualitativamente relevantes como por su posición y preeminencia en la generación de inteligencia y conocimiento transformador para la comprensión y cambio de la Administración y función públicas.

Y, finalmente, el libro se cierra con las fuentes manejadas por todos los autores (Capítulo 9). De esta manera, por coherencia práctica y para evitar redundancias, se ha optado por suprimir las bibliografías parciales en cada capítulo.

Para no prolongar esta introducción más de lo prudente, es nuestro deber finalizarla haciendo mención de aquellas personas e instituciones que han hecho posible esta obra. En primer lugar, deseamos mostrar el reconocimiento más profundo a los autores, quienes acogieron de buen grado el proyecto de este libro y que con generosidad infinita han ido actualizando sus aportaciones e incorporando las sugerencias que desde la dirección se les hacían. También queremos mostrar nuestro agradecimiento a los compañeros (actuales y pretéritos) del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Fa-

⁷ Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.

cultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense por haber sabido crear, fortalecer y consolidar un espacio de reflexión e intercambio científico sobre la función pública del que nos hemos beneficiado varios de los autores de esta obra. Entre ellos, en justa correspondencia por su continua labor de estímulo intelectual, orientación y apoyo desde hace ya bastante tiempo, destaca José Manuel Ruano de la Fuente. Similares palabras podríamos decir de Gema Pastor Albaladejo, coautora de esta obra pero también directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), en cuyo seno y por su impulso ha emergido un conjunto de áreas (entre las que se cuenta la de «función pública estratégica») de las que, en cierto modo, este libro es manifestación y resultado. Y, para concluir, deseamos reconocer la deuda de gratitud que tenemos contraída con D. Manuel Arenilla, director del INAP, por su interés y apoyo a esta iniciativa desde el primer momento, reconocimiento extensible también a los magníficos profesionales del Departamento de Publicaciones, especialmente a Guadalupe Herranz, su directora. A todos, mil gracias.