

# UNA NUEVA FUNCIÓN PÚBLICA QUE FORTALEZCA LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

## A NEW CIVIL SERVICE TO STRENGTHEN CONFIDENCE IN PUBLIC INSTITUTIONS

**Manuel Arenilla Sáez**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
manuel.arenilla@urjc.es

**David Delgado Ramos**

Profesor Ayudante Doctor  
de la Universidad Rey Juan Carlos  
david.delgado@urjc.es

Recibido: 25/10/2018

Aceptado: 11/04/2019

© 2019 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraderivada (by-nc-nd)



**Laburpena:** Azken urteotako krisiak, iraultza digitalak eta kudeaketa publikoaren arloko agenda orokor gero eta handiagoak ez dute erraztu Funtzio Publikoaren eredu berri bat sortzea. Funtzio publikoaren xede sozial eta politikoan eta horrek herritarren eskubi-deen eta askatasunen benetako bermearekin duen lotura zuzenean jartzen bada arreta, errazagoa da inklusio-, aniztasun- eta ordezkagarritasun-balioak, edonolako aktoreekin batera egiten den taldeko lana eta talentu gazte berritzailearen txertaketa indartzea. Zuzendari publikoen politizazioak erakundearen gaitasuna, ekintza publikoaren neutraltasuna eta haren legitimitatea oztopatzen ditu. Horregatik da beharrezkoa funtzio publikoa (batez ere, zuzendaritza-maila) antolaketak-premietan, gaitasunen araberako kudeaketan, lanpostuen eta eremu funtzionalen analisisan eta etengabeko ebaluazioan antolatzeara.

*Gako-hitzak: funtzio publikoa, jardunaren ebaluazioa, karrera, zuzendari publikoak, konfiantza, gaitasunak, demokrazia.*

**Resumen:** La crisis de los últimos años, la revolución digital y la creciente existencia de una agenda global en materia de gestión pública no han facilitado la elaboración de un nuevo modelo de Función Pública. El énfasis en la misión social y política de la función pública y en su vinculación directa con la garantía efectiva de los derechos y libertades de la ciudadanía facilitan el reforzamiento de los valores de inclusión, diversidad y representatividad, el trabajo en equipo y en coalición con actores de todo tipo y la incorporación de talento joven innovador. La politización de los directivos públicos lastra la capacidad institucional, la neutralidad de la acción pública y su legitimidad. Por eso es preciso ordenar la función pública sobre la base de las necesidades organizativas, la gestión por competencias, el análisis de puestos y áreas funcionales y la evaluación permanente, especialmente en el nivel directivo.

*Palabras clave: función pública, evaluación del desempeño, carrera, directivos públicos, confianza, competencias, democracia.*

**Abstract:** The crisis of recent years, the digital revolution and the growing existence of a global agenda for public management have not facilitated the development of a new model of Civil Service. The emphasis on the social and political mission of the public service and in its direct connection with the effective guarantee of citizens' rights and freedoms facilitates reinforcement of the values of inclusion, diversity and representativeness, teamwork and in coalition with actors of all kinds and the incorporation of innovative young talent. The politicization of public executives reduces institutional capacity, the neutrality of public action and its legitimacy. It is therefore necessary to order the public service based on organizational needs, competence-based management, job analysis and functional areas and permanent assessment, especially at the executive level.  
*Keywords: civil service, performance appraisal, career, public executives, trust, skills, democracy.*

## Sumario

1. Introducción. 1.1. Unos nuevos tiempos para la acción pública. 1.2. Un empleo público globalizado y con relevancia social y política. 1.3. La respuesta a la crisis en el empleo público.—2. La necesidad de un Nuevo modelo. 2.1. Un modelo agotado. 2.2. Una selección basada en la legitimidad del pasado. 2.3. Una función pública para fortalecer la confianza en las instituciones públicas.—3. Algunos retos y propuestas. 3.1. El directivo profesional. 3.1.1. El significado político de su función. 3.1.2. El contenido del estatuto del directivo público. Propuestas. 3.2. La gestión por competencias. 3.3. El modelo de carrera profesional. 3.4. La evaluación del desempeño.—4. Conclusiones.—5. Bibliografía.

## 1. Introducción

### 1.1. Unos nuevos tiempos para la acción pública

Nos ha tocado vivir en una época de crisis política, económica, social y de valores, también de reducción del gasto público y de contención del déficit. Es el tiempo en el que el Estado tiene dificultad o no es capaz de sostener las políticas de bienestar, interpretar adecuadamente el bien común, atender la creciente diversidad de las demandas y necesidades ciudadanas, integrar en la acción pública a toda la población y reducir o controlar la brecha entre los más ricos y los más pobres (OCDE, 2016, p. 68). Es momento de afrontar los retos medioambientales, de población, tecnológicos o intergeneracionales. Son también tiempos de frustración ciudadana, de desafección y de disminución de la confianza política; de cuestionamiento de las bases del sistema político; del funcionamiento de la democracia representativa; e, incluso, de sus fundamentos. Cada vez es más necesario un nuevo contrato social. Esta realidad sobrepasa la capacidad de los Estados y requiere una agenda mundial que se oriente a mejorar los niveles actuales de desigualdad y de inseguridad y a mejorar el medio ambiente<sup>1</sup>.

Los retos institucionales de las Administraciones Públicas no son menores: redefinir su relación con la sociedad; construir una nueva legitimidad y un nuevo relato de lo público plural e integrado; adquirir nuevos conocimientos, competencias y recursos para afrontar las nuevas necesidades y demandas sociales; abrirse efectivamente a la sociedad; incorporar una visión a largo plazo; afrontar una nueva capacidad de liderazgo; eliminar las trabas burocráticas; atraer y retener

talento de todo tipo, especialmente el innovador; facilitar la innovación pública y privada; dar ejemplo en el uso de las tecnologías digitales; implantar la cultura basada en datos y en la medición, etc. (OCDE, 2018, p. 18).

El contexto actual precisa de una Administración Pública que active a la sociedad; que ponga más énfasis en la consecución de los objetivos sociales; que establezca procesos, especialmente los decisionales, más inclusivos y democráticos; que genere y garantice un valor público/valor social que sea producto de la articulación de coaliciones o redes de políticas en las que las instituciones públicas tengan un papel variable y que den lugar a la creación de comunidades de aprendizaje y de conocimiento capaces de producir innovación, cambio y transformación social.

La posibilidad de que los ciudadanos y su tejido asociativo contribuyan al bien común depende en buena parte del impulso que se les dé por parte de los gobiernos y de los recursos que estos pongan a su disposición (Adams y Hess, 2008:3-4). Para ello es necesario que el Estado y la Administración abandonen la creencia decimonónica de la omnipotencia y universalidad del Estado y que no confunda lo público con lo administrativo. La consecuencia de este cambio en la función pública sería la necesidad de reconsiderar su actividad en relación con los sectores privado y social.

La nota característica que distingue a la Administración Pública actual respecto de los enfoques anteriores es la apertura, la necesidad de lograr alianzas para cumplir con los objetivos que demanda la sociedad. La apertura implica el compromiso con objetivos que hasta hace poco parecía que eran propios de un sector de la actividad administrativa, pero no de su conjunto: la lucha contra la creciente desigualdad, la pobreza y la exclusión social; la consecución de una sociedad integrada y cohesionada; el logro de un mayor desarrollo económico; y una democracia de cali-

dad. Todos trascienden los tradicionales y necesarios objetivos de eficacia y eficiencia y otorgan una clara dimensión social y política a la Administración Pública. A esta hoy se le demanda un enfoque más inclusivo que logre un crecimiento integrador y sostenible para nuestra sociedad. Para ello es preciso aplicar un enfoque más amplio, holístico, que contemple la interacción de las diversas políticas públicas y su adecuado diseño y ejecución. Este es el sentido y la orientación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Una de las claves para recuperar la confianza en las instituciones públicas y en sus integrantes es el incremento de la participación de los ciudadanos en todo el ciclo de las políticas públicas y en el proceso normativo. Es necesario profundizar en la diversidad con el fin de que estén representados adecuadamente en la Administración Pública las mujeres, los jóvenes, las minorías raciales, étnicas y religiosas, los pobres, los ancianos, las personas con discapacidad y grupos minoritarios con el fin de evitar políticas sistemáticamente sesgadas. Los enfoques de diversidad y de representatividad de la sociedad también deben ser tenidos en cuenta en la conformación y actuación de la función pública.

Finalmente, es preciso un nuevo modelo de gobernanza pública e implantar un ecosistema digital para afrontar con éxito la nueva realidad digital e introducir un liderazgo distinto (OCDE, 2016: 17 y 59). Es preciso avanzar en el fortalecimiento de la capacidad institucional aprovechando las grandes posibilidades que ofrece la tecnología; en sistemas de medición, contraste y evaluación de las personas, de las organizaciones y de la gestión pública buscando tecnologías que sean lo menos invasivas posible; en articular los servicios desde la lógica de sus receptores, cada vez más habituados al tratamiento personalizado y proactivo.

La Administración precisa seguir prestando la trascendente función de intermediación en la sociedad y para eso necesita una rápida y profunda digitalización. Esta no puede ser un mero mudar de nombres. Se necesita un enfoque disruptivo que remueva de raíz la estructura organizativa, los procesos estratégicos de planificación y toma de decisiones, así como la gestión de los recursos humanos, para lo que se requiere una nueva función pública.

## 1.2. Un empleo público globalizado y con relevancia social y política

La existencia de organismos internacionales y comunidades políticas, como la Unión Europea, que orientan, diseñan y evalúan las políticas públicas y la go-

bernanza hace que se haya pasado de considerar el empleo público como un asunto interno a ser un factor relevante de la capacidad y la fortaleza institucional para la consecución de los objetivos nacionales e internacionales. Para ello se han generalizado sistemas cada vez más precisos de medición del empleo público por distintos organismos internacionales, destacando entre ellos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Así, se mide periódicamente el empleo público a través de indicadores que lo relacionan con el total de la fuerza laboral de cada país; la estructura de costes; la distribución territorial; la edad media de los empleados de las Administraciones centrales; la reestructuración de la mano de obra en el sector público; el pensamiento estratégico y el liderazgo; la dirección estratégica de recursos humanos; los salarios en determinados puestos administrativos, como los salarios de los directivos; los mecanismos de dirección de recursos humanos y de gestión del desempeño; la negociación colectiva o las condiciones de trabajo (Thijs y Hammerschmid, 2017, p. 42; OCDE, 2018, p. 157).

De esta manera, se puede decir que existe una agenda internacional en materia de gestión de las personas en el ámbito público conformada por diversos organismos como la *European Personnel Selection Office* (EPSO), la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc. Además, estos y otros organismos, como el Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD)<sup>2</sup>, aprueban una serie de recomendaciones, documentos o compromisos que refuerzan esa idea de un empleo público globalizado.

La crisis de los últimos años ha hecho que la mayoría de los países de la OCDE tuvieran que enfrentarse al doble objetivo de restaurar la sostenibilidad financiera y mantener las prestaciones de alta calidad. Las soluciones aplicadas al empleo público han traído congelaciones retributivas, reducción del volumen de empleo, supresión de contrataciones, externalización, extinciones contractuales obligatorias y bajas voluntarias. Estas medidas, aunque dolorosamente inevitables, han envejecido las plantillas públicas, han desequilibrado los sistemas administrativos, han hecho resentirse la calidad de las prestaciones y servicios públicos y es probable que hayan afectado a la motivación, a la atracción de talento y, en un momento crítico, a la necesaria capacidad innovadora de la Administración Pública.

Estos años de crisis no han sido debidamente aprovechados para generar una nueva Administración. La manera de afrontar los desajustes financieros ha fortalecido los órganos de control de este tipo y ha hecho que la orientación de las iniciativas reformistas haya

recaído casi exclusivamente en los departamentos de hacienda. En muchos casos, esto ha supuesto la relegación de enfoques más globales, integrales y abiertos a la sociedad y, por tanto, un parón en las tendencias innovadoras iniciadas a principios de este siglo, en un momento de profundos cambios en el entorno público. Esto, probablemente, haya hecho perder una buena parte de la iniciativa en la transformación social a las Administraciones Públicas y el Estado.

La relevancia política del empleo público no siempre es tenida en cuenta, a pesar de la importancia que conceden diversos textos constitucionales, como el español de 1978, y algunos documentos internacionales a la selección de los empleados públicos y a la necesidad de disponer de una Administración Pública profesional y neutral diferenciada del Gobierno que la dirige.

Sigue siendo necesario preservar la neutralidad de las personas seleccionadas, así como su representatividad y la diversidad social de la función pública. Cuando no se garantiza la neutralidad se incurre en la politización de la Administración, lo que dificulta o impide lograr los fines de la Administración que la legitiman ante los ciudadanos.

El cumplimiento de estos principios afecta a la composición de la Administración, en concreto a la extracción social, educativa, profesional y territorial de los empleados públicos; y a las relaciones, los valores y los intereses de los responsables que intervienen de una manera permanente en la formulación y ejecución de las políticas públicas, especialmente de los directivos públicos. En muchos sistemas político-administrativos, como el español, la composición administrativa determina en buena parte la extracción de los dirigentes y representantes políticos, por lo que tiene, si cabe, más importancia.

### 1.3. La respuesta a la crisis en el empleo público

Desde 2010, como respuesta a la crisis económica, se pusieron en marcha en las Administraciones Públicas españolas una serie de medidas similares a las que se adoptaban en los países de alrededor. Sin embargo, en general, se soslayó la reforma del modelo de función pública, a pesar de la previsión contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) aprobado en 2007, y de que algunos enfoques mantienen que no se puede hablar de verdadera reforma administrativa si esta no se articula en torno a la innovación en la gestión de los recursos humanos (OCDE, 2016: 4).

La ambiciosa reforma emprendida en la Administración General del Estado (AGE) a partir de 2012 a tra-

vés la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) no contemplaba inicialmente actuaciones en materia de empleo público<sup>3</sup>. El conjunto de medidas CORA se orientaron esencialmente a adelgazar el aparato del Estado (Niето, 2014: 104). Es decir, a hacer menos de lo mismo.

Al informe general de CORA se añadieron las denominadas «medidas estratégicas en materia de empleo público» sobre carrera administrativa, un mejor ajuste entre las necesidades y los recursos, movilidad inter e intra administrativa, mecanismos de evaluación del desempeño, retribuciones complementarias y una mejor coordinación de las oportunidades de formación (CORA, 2013, p. 82) que no se han implantado a fecha de hoy.

La OCDE mantiene que las reformas administrativas requieren una perspectiva integrada y a largo plazo que impliquen una visión intergubernamental que, por ejemplo, promueva la movilidad, una participación efectiva de los empleados públicos y la adopción de las buenas prácticas existentes en las administraciones territoriales (OCDE, 2014, p. 36, pp. 155-156, p. 158, p. 163). Además, es preciso que el órgano impulsor de la reforma esté debidamente coordinado con los órganos competentes en materia de recursos humanos. También, implica adoptar una visión territorial e intergubernamental. Todo ello fue meramente nominal en CORA.

Es indudable la contribución de las Administraciones públicas a la superación de la reciente crisis económica y financiera y a paliar sus efectos en los ciudadanos. Sin embargo, se puede afirmar que la mayoría de la función pública española no se halla en el cauce principal de los países de su entorno. Esto afecta a aspectos centrales como la gestión estratégica; la orientación a resultados; el trabajo en equipo; la atracción, la selección y el desarrollo de talento; la delegación de decisiones; la relación entre la formación y la carrera; las retribuciones e incentivos; la evaluación del desempeño; la función directiva; la diversidad o la orientación a la innovación (OCDE, 2018, p. 78, p. 179, p. 243, p. 353).

## 2. La necesidad de un nuevo modelo

Los fundamentos teóricos del EBEP son fácilmente rastreables en la reforma de 1984 y en la anterior de 1963. Usando un símil informático, se puede de-

cir que el sistema operativo básico en el que corre la gestión de personal en las Administraciones públicas es sustancialmente el mismo en los últimos cincuenta años. Las modificaciones del modelo, incluido el EBEP, deben considerarse meras modernizaciones con poco o ningún efecto; o, como diría Javier de Burgos (1820), «poco más que mudar de nombres». Esta afirmación, hay que precisar, se refiere al núcleo de la Administración general y de aquellas áreas adheridas a ella históricamente, y no a los subsistemas de educación, investigación, universidades, seguridad o fuerzas armadas, donde sí se han introducido cambios significativos en las últimas décadas. También encontramos avances en sistemas autonómicos de empleo público<sup>4</sup>. Esto pone en evidencia la necesidad de modificar el sistema general tomando como referencia, en primer lugar, nuestra rica, variada y sólida tradición administrativa y las buenas prácticas que se pueden constatar por doquier en nuestro país y, luego, en los principales países de nuestro entorno<sup>5</sup>.

## 2.1. Un modelo agotado

Los años transcurridos desde la aprobación del EBEP pueden considerarse perdidos, en general, en la evolución de las Administraciones Públicas españolas. Es posible que haya muchas causas para explicar esto en el caso de la AGE. Una de ellas es la inmediata pérdida de impulso político para desarrollar sus previsiones. Otra es el indudable impacto de la crisis económica en la Administración que obligó a centrarse en las medidas de ajuste, aunque es muy probable que estas hubiesen sido más efectivas y más sostenibles si se hubiesen acompañado de sólidas y duraderas propuestas estructurales (Arenilla y Delgado, 2014: p. 32). A estas causas hay que añadir la resistencia de la organización administrativa a introducir cambios sustanciales (OCDE, 2018, p. 19 y p. 58). Es sabido que las reformas suelen detenerse ante las medidas que puedan afectar a la distribución del poder interno en las Administraciones y al corporativismo.

La evolución del marco normativo en la AGE constituye un buen ejemplo de esta resistencia. Un marco que se encuentra definido en la actualidad por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, como texto único articulado que aúna y sistematiza la extensa amalgama legislativa que se encontraba dispersa en el ámbito de la función pública y que supuso la derogación de trece normas. El texto evidencia la pérdida de la oportunidad de introducir reformas y explícita algunas

resistencias, como a la movilidad interadministrativa efectiva entre la AGE y el resto de las Administraciones públicas, que, tras décadas de tímidos avances, se reguló de manera restrictiva; las relacionadas con la Seguridad Social; la integración efectiva de las personas con discapacidad<sup>6</sup>; o la racionalización administrativa<sup>7</sup>, que hubiesen contribuido a la modernización efectiva de la función pública.

Las intensas medidas de ajuste introducidas en la función pública en 2012<sup>8</sup> formaban parte del *Programa Nacional de Reformas de España* de ese año y se dirigieron a evitar el rescate exterior, siguiendo la respuesta ofrecida a la crisis por los países de nuestro entorno (Olmeda *et al.*, 2017; OCDE, 2016, p. 172; CORA, 2013, p. 52). El formidable impulso político adoptado para salir de la crisis podía haberse aprovechado para aprobar un amplio paquete de reformas estructurales en el empleo público, que es probable que no hubiesen contado con una resistencia apreciable y podrían haber trascendido el factor coyuntural de la crisis, además de que la AGE hubiese podido ofrecer ejemplo al resto de Administraciones.

Una parte de los empleados públicos entendió que las medidas introducidas parecían cargar una buena parte de la responsabilidad de la recesión y la crisis en la Administración Pública (OCDE, 2014, p. 154). Esto pudo hacerse patente por el carácter contingente de las medidas que no solucionaron los problemas aplazados y que en cierta forma agravaron. Esto sucedió con el incremento de la temporalidad, la reducción del abanico salarial, el envejecimiento de la plantilla, la desmotivación o la aplicación ciega de las medidas a todo tipo de organizaciones. Finalmente, la reversión a partir de 2014 de muchos de los ajustes adoptados desde 2009 es dudoso que haya contribuido a mejorar la satisfacción y la moral de los empleados públicos. La función pública española, especialmente la de la AGE, de las últimas tres décadas es una historia de oportunidades bien documentadas pero aplazadas o perdidas.

## 2.2. Una selección basada en la legitimidad del pasado

Si fijamos nuestra atención en la selección de empleados públicos y vemos lo que sucede, por ejemplo, en Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido y en la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO) (Areses *et al.*, 2017, p. 19) se constata que, en general, la Administración española, y en concreto la AGE, presenta una llamativa carencia en la selección por competencias, ya que es la única Administración de las ci-

tadas que recluta a su personal casi exclusivamente mediante la memorización de conocimientos. Así, en el caso de EPSO la selección contempla el análisis y resolución de problemas; la comunicación; la calidad y los resultados; el aprendizaje y el desarrollo; la jerarquización y la organización; la resiliencia; el trabajo en equipo; y la capacidad de dirección. Además, la OCDE señala las competencias que son necesarias para relacionarse en la actualidad con la sociedad a la que sirven los empleados públicos: asesoramiento en políticas y análisis; prestación de servicios y participación ciudadana; contratación y puesta en marcha; gestión de redes y relaciones (OCDE, 2017b, p. 11 y p. 33). Finalmente, sin salir de España, encontramos numerosas buenas prácticas de selección no solo en ámbitos específicos, sino también en la Administración general<sup>9</sup> (Areses *et al.*, 2017, p. 112).

Cuando se plantea la reforma de los sistemas de selección se suele mantener que el actual goza de gran prestigio a pesar de sus deficiencias y que las alternativas son dudosas (Ruano, 2014, p. 331) ya que podrían conducir a la politización de la selección, por lo que sería necesario comenzar la eventual reforma de la función pública por otros subsistemas. Lo cierto es que, por ejemplo, en la AGE, se produce la desconexión entre el proceso selectivo y las necesidades de la organización al delegar el reclutamiento en unos órganos de selección, en general, escasamente profesionalizados para esa función. A esto hay que añadir que las Administraciones tienen ya problemas para captar el talento joven, especialmente, aquel que pueda afrontar los retos actuales y futuros de nuestra sociedad. De esta manera, es posible que la Administración pública haya dejado de ser una opción atractiva para muchos jóvenes talentos orientados a la innovación (INAP, 2018).

A esta situación ha contribuido el mantenimiento de un modelo fundamentado en los niveles de titulación educativa, aunque todavía no se ha producido en la AGE la adaptación completa al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) acordado en 1998. El sistema de función pública, en general, permanece al margen del desarrollo de las carreras e itinerarios profesionales del sector privado o social, a pesar de que sus límites profesionales se van difuminando (OCDE, 2017b, p. 19 y p. 26); tampoco considera habitualmente la acreditación, certificación o validación de algunos de los requisitos o pruebas de acceso emitidos por organismos públicos o por otros entes reconocidos, incluso cuando se trata de promocionar dentro de la organización o de desempeñar tareas equivalentes a las del sector privado.

El sistema actual de grupos de titulación introduce solapamientos funcionales entre los subgrupos A1 y A2 y entre el C1 y el C2 agravados por la creciente

sobretitulación de los empleados públicos. En el primer caso, además, la exigencia de nivel de titulación a los dos subgrupos en la actualidad es la misma. El área funcional donde esto se pone más de manifiesto es en la de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cuya situación se ve agravada por su escasa diferenciación profesional del sector privado. Estos ejemplos ponen de manifiesto que no es siempre posible diferenciar las funciones a desempeñar solo por los conocimientos exigidos en el acceso, sino que hay que abordar las necesidades organizativas desde la perspectiva de las competencias profesionales.

Algo hay que hacer para reducir el enorme coste organizativo de la promoción interna; para solucionar la posibilidad de concurrir al acceso a dos cuerpos de la misma área funcional en la misma oferta de empleo, con la consiguiente producción de vacantes; para simplificar y definir los cuerpos generales de titulación superior; para homologar el talento existente en las diferentes Administraciones públicas; y para acortar significativamente los interminables procesos selectivos, a los que se suman el tiempo de preparación del acceso, lo que les hace escasamente atractivos al colectivo de personas emprendedoras o innovadoras. Las soluciones no pueden venir solo ni principalmente de la mejora de los mecanismos actuales sino de un replanteamiento profundo del modelo de selección y su vinculación a las necesidades organizativas, a las competencias profesionales requeridas en el acceso y a la carrera a desarrollar.

Hay que reconsiderar la confusión de regímenes de empleo que se consolida a partir de 1984. Una buena parte del personal con contrato laboral realiza o puede realizar funciones en concurrencia con empresas externalizadas. A pesar de lo que suele creerse, la externalización pública de la Administración general en España está claramente por debajo de la media de los países de la OCDE y de la UE (OCDE, 2016: p. 128). En esta situación cabe preguntarse por el valor público que aportan algunos puestos y categorías profesionales en la Administración pública. La referencia genérica al ejercicio de potestades públicas y de funciones de autoridad o de soberanía no justifica que afecten a amplias capas de empleados públicos. Es preciso delimitar y consensuar el núcleo de actividad de la Administración y reconsiderar el alcance y el ejercicio de la actividad prestacional a la luz de la efectividad, la concurrencia y la garantía de los servicios públicos y de los principios por los que deben regirse.

La práctica invariabilidad de los sistemas de selección mantiene en lo fundamental el modelo de extracción social de los empleados públicos de hace más de cinco décadas. Los estudios sobre el origen social,

territorial, educativo o familiar de los ingresados en los cuerpos superiores de la AGE muestran la polarización social, territorial, socioeconómica y educativa de los nuevos ingresados (Ruano, 2014: 284 y ss.). Además, los desequilibrios de representación social y de inequidad del sistema educativo, en especial del superior, se trasladan a la Administración, que apenas introduce correcciones al mismo. La adecuación a la pluralidad territorial que rige en nuestra Constitución y la inclusión efectiva de la diversidad social representan importantes retos de legitimidad para nuestra Administración.

La Administración pública genera sus propios desajustes de representatividad a través de los sistemas de selección, que incluye a la promoción interna. Una eventual exigencia de la titulación de posgrado para acceder al subgrupo A1 agravaría las inequidades de la situación actual en el acceso a la función pública superior (INAP, 2015). No obstante, existen otros ámbitos en los que se priman las competencias profesionales y el logro de una serie de evidencias de consecución para acceder o progresar en la función pública. Encontramos estos aspectos en la selección del personal permanente docente e investigador de las universidades y centros de investigación públicos, en la función militar o en la carrera sanitaria. Esos ámbitos, además de las experiencias adoptadas en varias comunidades autónomas, podrían tomarse como referencia para introducir cambios paulatinos en el modelo general.

### 2.3. Una función pública para fortalecer la confianza en las instituciones públicas

La confianza ciudadana en las instituciones públicas es quizá el principal problema del ámbito público en nuestros días (OCDE, 2018, p. 19, p. 42 y p. 385). La consideración de la función social y política que cumple la función pública y la aceptación de este diagnóstico permiten elevar y trascender el discurso sobre la gestión de los recursos humanos públicos más allá de la eficacia y la eficiencia y orientarlo a la regeneración política y el fortalecimiento de la democracia, a la garantía efectiva de la igualdad y de los derechos y libertades de los ciudadanos.

La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas se basa en que estos que actúan de forma legítima y ejemplar. La confianza aumenta cuando participan en los procesos de las políticas públicas, y se resiente cuando hay una escasa deliberación pública o esta es de poca calidad; cuando existen cuerpos intermedios entre los gobernantes y los ciudadanos; al actuar poderes fácticos que interfieren en la transparencia de la gestión pública; cuando no se representa

debidamente la diversidad social en los procesos y las instituciones; al proliferar los discursos públicos confusos y vacíos; cuando existe un dominio de los partidos políticos en la vida pública; si se produce la *personalización* y profesionalización de la política; si domina el poder de las corporaciones; cuando destaca el estilo jerárquico, «altanero» o cerrado de la Administración; al despuntar los intereses particulares sobre el interés público; si falta la ejemplaridad; en fin, cuando se extiende la corrupción (Gomá, 2016: p. 16; Prasojo, 2016, p. 14).

Es a la política y al Estado a los que incumbe lograr la confianza política mediante la articulación de los diversos actores, la orientación al bien común, la cooperación, la coordinación de la complejidad social y hacer entender esta a los ciudadanos (Innerarity, 2006, p. 14.; Rosanvallon, 2006, p. 221). Es a la Administración pública a la que corresponde fundamentalmente contribuir materialmente al logro de esa confianza. Esta no se puede lograr desde planteamientos basados en la desconfianza de las instituciones en su relación con los ciudadanos.

La cultura y el contexto, el marco institucional, los resultados económicos y sociales y el rendimiento institucional, de una parte, y la fiabilidad, la capacidad de respuesta, la apertura e inclusión, la integridad y la imparcialidad, de otra, condicionan la confianza ciudadana en la Administración (Thjis, N. y Hammerschmid, 2017, p. 57; OCDE, 2014, p. 49 y p. 50). De esta manera, tenemos los lineamientos que deben guiar las reformas administrativas, especialmente la de sus recursos humanos.

El énfasis en algunos aspectos, como la integridad, no garantiza por sí mismo una mejora de la confianza y la reputación de las instituciones públicas, sino que deben abordarse de una manera inter-relacionada con el resto de elementos que conforman el ecosistema de confianza. Este está formado en la Administración pública por la interacción de los principios de transparencia, accesibilidad, ejemplaridad, rendición de cuentas, *responsabilización*, legalidad y legitimidad que debe reflejarse en los programas electorales y de gobierno, en la oferta de los servicios públicos, en los procedimientos de actuación, en la gestión de los recursos y en la evaluación de la propia actuación pública. Esta, para contribuir a la confianza política, debe reforzar y activar principios y actitudes en la sociedad como la mutualidad, la reciprocidad, la participación política democrática y la participación en la comunidad, la implicación cívica y la pertenencia a asociaciones y clubes voluntarios (Montero *et al.*, 2008: 46). De esta manera, los principios y valores no solo guían el actuar interno de la Administración pública, sino que esta funciona como vehículo de su transmisión a la sociedad buscando su conformación a través de las políticas y ac-

tuaciones públicas. Es fácil concluir que esto se realiza fundamentalmente por medio de las personas que trabajan en la Administración Pública, por lo que deben asumir activamente estos principios y valores.

El rendimiento de la Administración está determinado por el grado de fortalecimiento institucional del aparato público que en buena parte depende de las variables estabilidad política, políticas públicas, ausencia de corrupción, instituciones democráticas y efectividad del Estado de derecho. El rendimiento es un insumo determinante de la satisfacción con la democracia, que a su vez se conecta con la confianza social a través de la satisfacción con la vida. En esta, el papel de la acción del Estado y de los recursos y habilidades que determinan la capacidad institucional es relevante. Entre los recursos destacan los humanos, que además tienen el papel de ser transmisores de la cultura político-administrativa. Por su parte, la capacidad institucional condiciona el grado de fortaleza de las instituciones, que determina el cumplimiento de las normas y la estabilidad, lo que a su vez condiciona el desarrollo económico y social, la competitividad y la inversión, así como la capacidad e iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones (World Economic Forum, 2014, p. 4; Levitsky y Murillo, 2010, p. 33; Newton *et al.*, 2000). Un elemento crucial para lograr esa capacidad es la gestión de las personas que pertenecen a las instituciones públicas.

Finalmente, existe una correlación significativa entre la confianza política y la social (Montero *et al.*, 2008, p. 48; Morales *et al.*, 2018). De esta manera, la conformación de la Administración, su orientación, la articulación y dotación debida de sus factores administrativos o medios, entre los que hay que destacar a los recursos humanos, condicionan el rendimiento institucional y con ello la confianza política y la social. Por ello, la regulación, ordenación, gestión y evaluación de la función pública deben contemplar de una manera efectiva los principios y elementos que contribuyan al logro de la confianza política y social. De otra forma podríamos llegar a tener Administraciones eficaces o eficientes pero que no generan suficiente confianza y aceptación social, lastrando así la legitimidad política.

### 3. Algunos retos y propuestas

Los retos de nuestra función pública siguen siendo sustancialmente los mismos que los de hace unas

décadas y se pueden resumir en dotar a las Administraciones públicas de instrumentos que permitan superar la rigidez en la gestión de las personas y consolidar un modelo de responsabilidad real y efectiva de los empleados públicos, especialmente, de los directivos públicos profesionales. Para ello es imprescindible que estos incorporen decididamente como competencias profesionales a desempeñar la proactividad, la orientación a la ciudadanía y la orientación estratégica (INAP, 2014b, p. 123), siguiendo el propósito y los principios y valores señalados en el apartado anterior.

La situación se ha agravado debido al paso del tiempo; a una respuesta estructural insuficiente a la crisis; al avance de los países de nuestro entorno; a las transformaciones digitales; al constatable cambio del discurso sobre lo público; y a un mundo que exige una adaptación eficaz de la Administración a los profundos cambios que experimenta hoy la sociedad y el mercado.

En las páginas que siguen se van a abordar principalmente los desafíos del personal directivo profesional y se van a enmarcar las principales cuestiones que afectan al modelo de gestión pública, a la carrera profesional y a la evaluación del rendimiento, haciendo referencia principalmente a la AGE. Para ello se van a utilizar una serie de informes inéditos elaborados por distintos grupos de investigación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde 2012, así como documentos de la Dirección General de Función Pública de la AGE desde 2007<sup>10</sup>.

#### 3.1. El directivo público profesional

##### 3.1.1. El significado político de su función

Uno de los retos de la función pública en los países de nuestro entorno es la profesionalización de los puestos directivos (INAP, 2014b, p. 123). La ubicación de los directivos públicos profesionales en el ápice de la Administración hace que se encuentren en contacto directo y frecuente con los políticos, con los que compiten por ocupar algunos de los puestos superiores de dirección del bloque Gobierno-Administración. De aquí que el avance en la profesionalización de la Administración pública reste capacidad a los políticos para disponer libremente de puestos de confianza personal o política, lo que es el origen de numerosos conflictos, más o menos solapados, y una tensión permanente en nuestro sistema político entre la administrativización corporativa y la politización, siguiendo así los modelos burocráticos más tradicionales (Eisenstadt, 1966, p. 144).



La implicación de los directivos en el logro de la confianza ciudadana en las instituciones públicas es trascendente, ya que, si los ciudadanos consideran que pesa más en su nombramiento las afiliaciones políticas que la capacidad de liderazgo y de competencia, disminuirá la confianza en las instituciones públicas. Esto es debido a que los ciudadanos otorgan una legitimidad a los directivos públicos, al igual que al resto de la función pública, que proviene en gran medida de un sistema de selección o provisión profesional y neutro políticamente. La sustitución de los directivos públicos por agentes políticos y la rotación profesional por cambios de gobierno o de responsables políticos producen la proliferación de clientelismos y favoritismos, dañan la legitimidad y, consecuentemente, la confianza, a la vez que señalan el grado de politización existente en una Administración (OCDE, 2018, p. 25 y p. 256; Thijs y Hammerschmid, 2017, p. 26). Así, los cambios de gobierno conllevan una amplia rotación de los puestos profesionales superiores de la AGE, a diferencia de lo que sucede en prácticamente la totalidad de los países de la OCDE (OCDE, 2018, p. 257 y p. 258)

Es indudable que el estatuto de los directivos públicos tiene un alto contenido «técnico» o «gerencial» y que tiene una relevancia significativa en el logro de la capacidad institucional, pero su verdadera importancia se encuentra en su contenido político, especialmente en la regulación de su acceso a la formulación de las decisiones públicas y a la alta implementación de las políticas públicas; además, el directivo público desempeña funciones superiores de dirección en organizaciones que ejercen la dominación propia del poder político sobre la sociedad. También sabemos desde hace tiempo que la alta función pública tiene el poder de determinar lo que es factible, lo que es negociable, posee el dominio reservado sobre normas y actos de poder, ejerce el veto paralizante de terminadas decisiones que vayan en contra de sus intereses y la postestad jerárquica en el interior de la organización (Arenilla, 2001, p. 52).

A las consideraciones anteriores hay que añadir que en muchos países una parte significativa de los puestos de nombramiento o elección política tiene su origen en la alta función pública y en algunos países, como España, las leyes otorgan ventajas para ir y volver de los puestos funcionariales a los políticos. En consecuencia, no es difícil concluir que la regulación de los directivos públicos tiene incidencia en el establecimiento e implementación de las prioridades políticas y en el funcionamiento mismo de la democracia. De ahí que aspectos como la formación, la extracción social, educativa, profesional y territorial y las relaciones, los valores y los intereses de los directivos públicos profesionales tengan transcendencia desde un

punto de vista político y social y deban ser tenidos en cuenta en su selección y carrera con el fin de limitar los sesgos en las políticas públicas y de fomentar la diversidad (OCDE, 2016, p. 62).

Finalmente, las corrientes *gerencialistas* de las últimas décadas han destacado la importancia de los directivos públicos incidiendo en la necesidad de que incorporen los rasgos de los directivos privados (Núñez, 2011). Es cierto que con estos comparten una serie de competencias, pero lo significativo es que poseen unas características propias y singulares condicionadas por el entorno de actuación del directivo público y por la finalidad o propósito que debe cumplir la Administración pública, como el fortalecimiento de la democracia o la garantía de la igualdad y de los derechos y libertades de los ciudadanos, que son el verdadero *ethos* de la función pública. Así, el adjetivo «público» sustantiva al directivo diferenciándolo esencialmente de su homólogo «privado», al adquirir un papel relevante en el logro de la confianza y legitimidad de las instituciones públicas.

### 3.1.2. El contenido del estatuto del directivo público. Propuestas

Una de las características de nuestro sistema de función pública es la dificultad para obtener evidencias de su funcionamiento. No obstante, la labor de organismos como la OCDE (2017a) permite comparar en series históricas los directivos españoles de la AGE con sus homólogos de los países que forman parte de esa institución. Los datos disponibles arrojan el siguiente perfil: una baja compensación retributiva anual; una diferencia retributiva reducida respecto a los niveles básicos de la Administración; una gestión indiferenciada con el resto del personal (puesto 31 de 35 países en 2016); escasa utilización de la gestión estratégica (puesto 25 de 35 países en 2016); bajo nivel de profesionalización e imparcialidad (Thijs y Hammerschmid, 2017, p. 43 y p. 44). Estos indicadores presentan valores descendentes desde 2009 y 2011.

Mientras diversas comunidades autónomas (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Asturias, Extremadura y Galicia) han regulado la figura del directivo público<sup>11</sup>, en la AGE se han sucedido distintos borradores fallidos desde antes de la aprobación del EBEP. Lo primero que llama la atención de ellos es que existe un elevado consenso sobre el diagnóstico y también sobre algunas de las propuestas, lo que no ha sido suficiente para promover un cambio. Una posible explicación de los fracasos proviene de la dificultad de romper la alianza implícita entre la alta función pública y los políticos, por la que los primeros mantienen las bases del corporativismo y los

segundos conservan una amplia discreción de nombramiento en los puestos superiores de la Administración, lo que la sitúa en los últimos puestos de los países de la OCDE (OCDE, 2018, p. 25 y p. 255).

La definición de directivo es variada en los diversos documentos de la AGE. Suelen coincidir en su función de apoyo a las decisiones políticas y en el asesoramiento técnico a los políticos. Sin embargo, en algunas definiciones se incluye a las personas que ocupan determinados puestos cubiertos mediante nombramiento político. Tampoco hay acuerdo sobre si deben regirse exclusivamente por el derecho público, lo que lleva a la cuestión de si los puestos directivos deben estar reservados a los funcionarios. Actualmente, muchos contratos de alta dirección no ocupados por funcionarios son integrables en la consideración de directivo público.

La finalidad que se busca con la regulación del personal directivo profesional de la AGE es garantizar la profesionalización de aquellas personas que desempeñan la función directiva, así como de preservar su autonomía en la gestión respecto a los responsables políticos. Esto se debe alcanzar mediante un equilibrio entre la necesaria neutralidad política de los directivos, la asunción de responsabilidades por los resultados de los servicios y la posibilidad de elegir de los políticos entre profesionales competentes. Esto supone superar la idea de que el interés general se cumple recurriendo a un inconcreto *ethos* establecido por los funcionarios y aceptar que es necesaria la colaboración activa de los directivos públicos y del resto de la Administración en el cumplimiento del programa de gobierno. Esta sería la manera de cohonestar la legitimidad democrática de los políticos con la legitimidad profesional de los empleados públicos.

La redacción de un estatuto del directivo público profesional de la AGE requiere reflexionar sobre la forma en la que se proveen los puestos superiores de la Administración y la delimitación de los puestos políticos; el alcance, número y funciones del personal eventual, esto es, de confianza personal y política de los cargos políticos; la posible existencia de más de un nivel en el ejercicio de la función directiva; sobre si esta está reservada a funcionarios o si puede ejercerla el personal laboral de la AGE (INAP, 2014a: 19 y ss.); la apertura o no a otras instituciones públicas y a las condiciones de permanencia en caso de provenir de estas o de otros sectores; el régimen de incompatibilidades públicas y privadas; el sistema retributivo; la difusión de la oferta de los puestos de directivos; los derechos y deberes; la formación; los principios éticos por los que se rigen; la evaluación y la rendición de cuentas; los plazos máximos y mínimos de desempeño de los puestos de directivo; la posible carrera del directivo

público; las garantías, en su caso, tras el cese; la regulación del paso a la carrera política y su vuelta para los profesionales permanentes de la Administración pública. Algunos de estos elementos se encuentran implantados de manera dispersa e incompleta en la AGE, lo que podría servir de base para una futura formalización integral.

Los distintos borradores manejados establecen los requisitos más significativos para ocupar los puestos directivos: haber trabajado en diversos departamentos administrativos y niveles de la estructura jerárquica; el conocimiento de la situación internacional; cumplir con las competencias profesionales que se determinen; además de la formación y la experiencia adecuadas. La selección se basaría en la aplicación de los principios de mérito, capacidad e idoneidad.

A partir de la situación recogida en los diversos documentos estudiados se van a realizar una serie de propuestas sobre la función directiva profesional en la AGE. En primer lugar, se considera que el directivo público se sitúa en el espacio intermedio entre la dirección política y la vertiente más técnica de la Administración pública; así, ni se ocupan de la definición de la estrategia política ni de las tareas operativas, aunque debe prever y procurar los medios necesarios que hagan posible que el aparato administrativo pueda cumplir con los objetivos políticos establecidos.

No son un «tipo de personal» al servicio de las Administraciones públicas, sino una categoría orgánica dentro de la estructuración del empleo público que podría ser ejercida indistintamente por profesionales procedentes de la función pública o por personas de otros sectores de actividad, siempre que cumplan con las competencias requeridas para los puestos directivos que delimite el Gobierno.

A la dirección pública profesional le corresponde el apoyo a la toma de decisiones; el estudio y conocimiento del entorno en el que se actúa; la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos superiores de dirección política; la planificación y coordinación de actividades; y la evaluación, la propuesta y, si procede, la implementación de medidas de innovación y mejora en relación con los servicios y actividades de su ámbito competencial. Se trata de una actividad orientada a generar valor público mediante la interrelación entre la dirección estratégica y la organizativa, la relación con la red de actores que interactúa con la Administración pública y la gestión de la organización que dirigen los directivos públicos profesionales.

Para la ocupación de los puestos reservados al personal directivo profesional se precisa la creación de

un sistema independiente, transparente y profesional con control parlamentario y social y rendición periódica de cuentas que se ocupe de la identificación y definición de los puestos directivos y haga la propuesta al Gobierno para su delimitación y mejora (Baz, 2015); la elaboración de una base de datos de puestos y de perfiles profesionales para ocuparlos; la preparación de las convocatorias de acuerdo con el departamento correspondiente; la presentación a este de un listado de candidatos siguiendo criterios, entre otros, de diversidad y representatividad; y la acreditación de los candidatos sobre la base de evidencias, la superación de pruebas y la realización de entrevistas.

La valoración de las evidencias de los candidatos se completaría con la evaluación de las siguientes capacidades: compromiso con la AGE; comunicación; orientación estratégica, planificación y organización; orientación a los ciudadanos y a la calidad; trabajo en equipo; solución de problemas y toma de decisiones; iniciativa, proactividad e innovación; dirección y desarrollo de personas; tolerancia al estrés y la incertidumbre; desarrollo de redes profesionales; negociación; flexibilidad y gestión del cambio.

El acceso a la función directiva debe estar regido por la acreditación señalada y por los principios de competencia, libre concurrencia, transparencia, mérito profesional y publicidad. La convocatoria para ocupar un puesto de directivo contemplaría detalladamente los requerimientos de ocupación del puesto (funciones, perfil, competencias, habilidades, experiencia). El nombramiento, si es un funcionario, o la contratación laboral de alta dirección establecería la duración (no superior a cinco años, aunque prorrogable tras una evaluación favorable) y las funciones y los objetivos generales, que se formalizarían en un acuerdo de gestión que contemplaría el seguimiento y el sistema de evaluación. Su régimen retributivo incluirá una parte fija y una variable determinada a partir de los resultados obtenidos. Además del cese por el fin del mandato, cabría la remoción por evaluación insatisfactoria, por reestructuración organizativa o por cambio de titularidad en el órgano competente. En este caso obrarían una serie de garantías para el directivo. Finalmente, el cese del personal integrado en la función pública comportaría la valoración del tiempo desempeñado y, en su caso, el disfrute temporal de un complemento retributivo.

La conjunción de todos estos factores permitiría la consolidación de un modelo de directivo público profesional abierto, diverso, representativo, transparente, eficaz, despolitizado y, sobre todo, generador de confianza en las instituciones públicas. Permitiría también corregir la imagen que ha situado tradicionalmente

a los directivos por la academia como burócratas o «mandarines» con intereses propios compartidos con diversos grupos sociales y económicos; fragmentados; con un *ethos* propio e independiente; y poco controlados por el poder político, quien suele desconfiar de ellos (Page, 1985, p. 221; Eisenstadt, 1966, p. 51, p. 147, p. 223, p. 365).

Este modelo debería ser completado, como sucede en los países de nuestro entorno, con un sistema de selección de los puestos de nombramiento político, al menos hasta secretario de Estado o ministro, mediante concurrencia, basado en evidencias profesionales y realizado por un órgano independiente con control del legislativo (Baz, 2015; Thijs y Hammerschmid, 2017, p. 43 y p. 44; OCDE, 2018, p. 25 y p. 255).

### 3.2. La gestión por competencias

La ordenación actual del empleo público presenta una serie de tensiones y disfunciones crónicas que son difíciles de resolver desde el modelo actual (Ferret, 1997). Los objetivos del cambio de modelo serían la profesionalización de la función pública y vincular la carrera del empleado público con las necesidades organizativas sobre la base de la gestión por competencias y el análisis de puestos y áreas funcionales.

El enfoque de competencias pone la atención en las capacidades y el comportamiento de los empleados públicos y se orienta a perfeccionar la heterogénea realidad de las relaciones de puestos de trabajo mediante su agregación en áreas funcionales. Este enfoque busca una mayor integración y compromiso en la organización de las personas que trabajan en ella y conlleva la articulación de los diversos subsistemas de gestión de personas: planificación, reclutamiento y selección, gestión del desempeño, gestión de la compensación, formación y carrera (Beeck y Hondégem, 2009). En definitiva, la gestión por competencias centra la atención en la forma en que se desarrolla el puesto de trabajo y no en el puesto en sí mismo (Sáenz, 2004), y se concretan en «saber» y «saber hacer», «querer ser» y «querer hacer» y en los objetivos y valores de la organización (misión y visión) (INAP, 2013a, p. 67).

La implantación de la gestión por competencias implica establecer estrategias colaborativas partiendo de las buenas prácticas existentes y de la elaboración de estándares que permitan la homogeneización y economías de escala<sup>12</sup>. También requiere reforzar las unidades centrales de gestión de personas aprovechando el desarrollo actual de las TIC, lo que debe ser compatible con la necesaria flexibilidad en la gestión.

El modelo de gestión por competencias se completa con la noción de área funcional, entendida como el conjunto de actividades y tareas homogéneas con características comunes respecto de los conocimientos y formación necesarios, así como de los procedimientos de trabajo utilizados (INAP, 2013a: 86). Para delimitar las áreas sería preciso, entre otros elementos a considerar, analizar las funciones y características esenciales de cada puesto de trabajo en lo que respecta a las competencias profesionales que se requieren para desempeñarlas. Además, habría que considerar las posibles áreas relacionales que permitan rutas e itinerarios profesionales entre puestos de trabajo que facilitan la movilidad, alineados con el Marco Europeo de Cualificaciones (Comisión Europea, 2013; OCDE, 2017b, p. 104).

Cada itinerario profesional se compone de las especialidades, los niveles o grados que conforman la carrera de un grupo profesional (cuerpo, escala, categoría) y que requieren cualificaciones profesionales diferentes. Cada una de ellas es el conjunto de competencias requerido para cada especialidad, nivel, grado o escalón de un itinerario profesional. En el caso de la Administración pública, cada nivel o especialidad del itinerario se correspondería con una cualificación profesional. Este modelo facilitaría la movilidad efectiva entre Administraciones públicas. Los itinerarios profesionales son cauces específicos y concretos a través de los cuales los funcionarios pueden articular sus carreras profesionales (INAP, 2016, p. 5; INAP, 2013a, p. 49 y p. 55).

La delimitación también debe comprender la diferenciación de las áreas que corresponden al personal laboral y al funcionario. Esto abre la siempre espinosa cuestión de si todo el personal al servicio de las Administraciones públicas debe ser permanente (INAP, 2014a, p. 4).

### 3.3. El modelo de carrera profesional

El modelo actual basado en cuerpos y puestos de trabajo no se ha desarrollado según las previsiones establecidas en los años 60 del pasado siglo. La reforma de 1984 apenas alteró esta situación y mantuvo, cuando no se reforzaron, los mecanismos que dificultaban el cambio y la innovación debido a la ausencia de auténticas políticas de personal y a la creciente debilidad de los órganos centrales de la función pública. De esta manera, los rasgos particularistas y «por silos» se fueron agudizando hasta la actualidad.

En estas décadas han ido surgiendo distintos intentos de mejora de la situación de nuestra función pú-

blica que no han pasado de ser iniciativas más o menos fundamentadas y de escasa o nula aplicación. Entre las propuestas de más recorrido encontramos las de varias Administraciones autonómicas<sup>13</sup> que desarrollan de forma diversa el «análisis funcional de puestos de trabajo» concretado en puestos tipo y áreas funcionales, entendidas como un conjunto de actividades y tareas homogéneas que agrupan todos los puestos de trabajo que exigen conocimientos y destrezas comunes (López, 2012). Las propuestas trataban de ser compatibles con la estructuración en cuerpos y escalas, dejaban la decisión de la progresión profesional en los empleados públicos y recuperaban el potencial de la relación de puestos de trabajo al servicio de la estrategia de la Administración correspondiente.

El Grupo de Investigación del INAP «Nuevos modelos de carrera administrativa» (INAP, 2013a, p. 78) propuso en 2013 una estrategia basada en el radicalismo selectivo, esto es, el cambio radical de algunos elementos clave del modelo actual: el alcance del modelo de carrera que implicaría mayores niveles de personalización de puestos y de perfiles competenciales para ocuparlos; la consolidación de la carrera que permita la «desprogresión»; esto es, que el mantenimiento de determinado puesto o categoría dependa de la evaluación periódica del desempeño; el rol de los directivos públicos profesionales y de los mandos de línea que pasarían a tener más poder de decisión y gestión. La propuesta descansa en dos ideas fuerza: integrar las necesidades de los empleados y la organización y potenciar la profesionalización del empleo público. Esta reforma podría afrontarse con un fuerte liderazgo, con una intensa negociación y con un calendario de reforma adecuado.

Un elemento esencial del modelo de función pública y que condiciona la carrera administrativa es la selección de los empleados públicos. Esta presenta una serie de solapamientos funcionales debidos en gran medida por tomar como referencia los niveles de titulación educativa y no los modelos de cualificación profesional basados en competencias requeridas para cada especialidad, nivel, grado o escalón de un itinerario profesional, como realizan la mayoría de los países de nuestro entorno. Las mejoras deben orientarse a reducir el coste de los procesos selectivos en términos económicos y de tiempo; a la simplificación de los cuerpos y escalas y su alineamiento con los itinerarios profesionales; y a una mejor atención a la inclusión, especialmente de la discapacidad y la diversidad social y territorial (INAP, 2013c, p. 53; Ruano, 2014, p. 291).

La experiencia de la Comisión Permanente de Selección de la AGE muestra el camino organizativo a se-

guir hacia una selección del personal más profesional, autónoma con rendición de cuentas y que integre a más cuerpos (Arenilla *et al.*, 2014, p. 143). La selección se completaría con la realización de cursos de formación a seguir obligatoriamente en institutos o escuelas de Administración (INAP, 2014a, p. 12). No obstante, como se ha señalado, la introducción de estos cambios podría interpretarse como un intento de injerencia del poder político.

### 3.4. La evaluación del desempeño

Baena (1985) señalaba hace unas décadas que la profesionalización del empleo público dependía de la forma en la que se reclutaba y de su responsabilidad en el desempeño de su puesto de trabajo. Esta vinculación entre selección y desempeño remite a la legitimidad del empleado público para ejercer autoridad, que ya no puede basarse solamente en la forma de acceso a la función pública, por lo que se requiere la evaluación permanente, especialmente en el nivel directivo.

La evaluación formalizada está débil e irregularmente implantada en el sector público español y presenta propósitos distintos, a pesar de que la referida al desempeño se considera «uno de los ejes básicos sobre los que debe asentarse la reforma de la Función Pública», ya que «une y proporciona coherencia a estos tres elementos nucleares: Formación/Carrera/Retribuciones» (CORA, 2013, p. 85). Entre las causas de la falta de implantación de todo tipo de evaluaciones, hay que citar: un control de cuentas más centrado en los aspectos presupuestarios y conexos que en la eficacia y la eficiencia de la actuación; una escasa disponibilidad de datos e indicadores y una insuficiente adecuación de los mismos a las necesidades de la evaluación; una limitada función de control de los parlamentarios; la concurrencia de diversos organismos con funciones evaluadoras diversas y asimétricas (Intervención, Presupuestos, Inspección de los Servicios, agencias de evaluación).

La pluralidad de órganos evaluadores no garantiza que en la actualidad se esté midiendo la consecución de objetivos y resultados, en especial el impacto social de los programas y políticas públicas. Quizá esto sea debido a la inexistencia, en general, de una dirección por objetivos basada en evidencias que, además, integre las metas del Gobierno con las de la gestión pública (OCDE, 2018, p. 65). A esta carencia se añaden en la Administración española una tradicional falta de indicadores de desempeño, de instrumentos para valorar competencias, así como de técnicos especializados y de directivos capacitados y comprome-

tidos (MAP, 2005, p. 109). La obligación contraída con la Agenda 2030 y los ODS y sus metas y variables e indicadores no está paliando esta grave carencia, debido a su retraso y todavía débil implantación institucional.

Los proyectos pilotos de evaluación del desempeño que se implantan no suelen tener relevancia, transcendencia ni continuidad, por lo que acaban generando cansancio, cuando no rechazo entre los sometidos a la evaluación debido a su falta de generalización y formalización (INAP, 2014a, p. 12, p. 32; INAP, 2013a, p. 104)<sup>14</sup>. Otras causas de condicionan la implantación efectiva de los sistemas de evaluación son la falta de liderazgo y apoyo institucional; la implantación flexible a cada realidad profesional y progresiva; la aceptación mediante un alto consenso entre los empleados públicos; la medición del adecuado desempeño del puesto de trabajo; la integración de la evaluación de desempeño, resultados y competencias; y una periodicidad frecuente.

## 4. Conclusiones

Habitualmente se suele abordar la función pública desde su regulación o en su vertiente de gestión. Su consideración desde la función social y política que cumple permite elevar y trascender su misión y orientarla hacia la garantía efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos y tener un papel destacado en la regeneración política y el fortalecimiento de la democracia y, así, mejorar la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Los grandes retos de la Administración y de sus integrantes tienen que ver con la redefinición de su relación con la sociedad y la construcción de una nueva legitimidad. Esos retos implican adquirir nuevas competencias profesionales, especialmente las digitales, y una función pública que incorpore y mejore el talento innovador y que refuerce los valores de inclusión, diversidad y representatividad. Para ello precisa de una forma de trabajar en equipo y en coalición con numerosos actores. Esto lo tienen que hacer las personas que hoy trabajan en el ámbito público, porque los retos y demandas sociales no admiten más demora y requieren un enfoque disruptivo que remueva de raíz las bases y modos de actuación habituales.

La crisis de estos últimos años ha afectado profundamente a las Administraciones públicas y ha coinci-

dido con una revolución digital que está cambiando la forma en la que interactuamos en el mundo. Sin embargo, estos hechos no han sido suficientemente aprovechados para renovar las instituciones públicas. Tampoco se aprovecha suficientemente la existencia de una agenda internacional en el ámbito público conformada por organismos internacionales de todo tipo que orientan, miden, comparan y evalúan las políticas públicas. Un ejemplo de esto, es la reforma emprendida en la AGE por CORA, cuyo mayor impacto fue la reducción del gasto público corriente, que se mantuvo hasta el momento en que se consideró que había llegado la recuperación económica. Se puede concluir que una buena parte de las reformas emprendidas en las últimas décadas se han movido en el intervalo «más-menos de lo mismo» y no ha afectado a las estructuras de la Administración y de su función pública.

La función pública de la AGE sigue anclada en los referentes de hace más de cinco décadas y no ha incorporado la gestión por competencias en sus procesos de selección, cobertura de puestos, formación, carrera y evaluación. La excepción de la AGE respecto a los países de nuestro entorno causa dificultades en la atracción del talento joven e innovador y mantiene un elevado nivel de politización cuya manifestación más evidente es la inexistencia de una función directiva profesional. Sin duda, los avances que se han producido en los últimos años en varias administraciones autonómicas y en algunas áreas funcionales pueden ser un buen ejemplo a seguir en las futuras reformas de la AGE.

La relevancia del directivo público reside en su contribución al logro de la capacidad institucional y, especialmente, en su intervención en la formulación de las decisiones públicas y la alta implementación de las políticas públicas, por lo que su regulación tiene incidencia en el establecimiento y ejecución de las prioridades políticas. En el caso de español, los responsables políticos mantienen una amplia discreción en su nombramiento si la comparamos con los países de la OCDE.

Es preciso ordenar la función pública, comenzando por sus directivos profesionales, sobre la base de las necesidades organizativas, la gestión por competencias y el análisis de puestos y áreas funcionales. Se trata de poner la atención en las capacidades y el comportamiento de los empleados públicos, esto es, en la forma en que se desarrolla el puesto de trabajo.

La carrera profesional debe orientarse al refuerzo de la profesionalización para afrontar los profundos cambios que se vienen produciendo. Conlleva la urgencia de la digitalización de todos los puestos; la sostenibili-

dad económica de la Administración; la adaptabilidad a los procesos de transformación; la orientación a la gestión por puestos y por competencias; y a la revalorización de la función pública y de sus profesionales. Para ello se pueden seguir el camino iniciado, por ejemplo, en el País Vasco y Cataluña, en el «análisis funcional de puestos de trabajo» concretado en puestos tipo y áreas funcionales, haciéndolos compatibles con la estructuración en cuerpos y escalas. La orientación debe ser integrar las necesidades de los empleados y de la organización y potenciar la profesionalización del empleo público.

Si hace unas décadas la profesionalización se fundamentaba en la forma en la que se reclutaba y en la responsabilidad en el desempeño del puesto de trabajo, hoy la legitimidad del empleado público requiere, además, la evaluación permanente, especialmente en el nivel directivo.

La evaluación formalizada está débil e irregularmente implantada en el ámbito público español y presenta propósitos distintos. Entre las causas de la falta de su implantación, hay que destacar la tensión existente entre los diversos órganos de control y evaluación de la Administración y la carencia, en general, de una dirección por objetivos basada en evidencias que, además, integre los propios del Gobierno con los de la gestión pública. La obligación contraída con la Agenda 2030 y sus ODS, metas, variables e indicadores no está paliando esta grave carencia, debido al retraso y débil implantación institucional de esta agenda global.

## 5. Bibliografía

- Adams, D. y Hess, M. (2008). *Social innovation as a new Public Administration Strategy: the Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management*.(pp 1-8). Brisbane, Australia: Academic Press.
- Arenilla, M. (2001). *Administración y políticas públicas*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración.
- Arenilla, M. (Dir.) (2014). *Administración 2032*. Teclas para transformar la Administración Pública española. Madrid: INAP.
- Arenilla, M. y Delgado, D. (2014) ¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE. *Revista de Administración Pública*, 193, 297-334.

- Areses et al. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública*. Madrid: INAP.
- Baena, M. (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. I. Madrid: Tecnos.
- Baz, R. (2015). La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14, 72-83.
- Beeck, S. y Hondegue, A. (2009). *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*. Paris: OCDE.
- Burgos, J. (1820, mayo 31). *Miscelanea de comercio, artes y literatura*, n.º 92.
- Comisión Europea (2013). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Evaluación del Marco Europeo de Cualificaciones, ejercicio 2013. Recuperado de [https://www.madrimasd.org/empleo/documentos/doc/juridica\\_aue\\_ENE14\\_35364.pdf](https://www.madrimasd.org/empleo/documentos/doc/juridica_aue_ENE14_35364.pdf)
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (2015). Comité de Expertos en Administración Pública. Informe sobre el 14.º periodo de sesiones (20 al 24 de abril 2015). Suplemento n.º 24. E/2015/44-E/C.16/2015/7. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94628.pdf>
- CORA (2013). Reforma de las Administraciones Públicas. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO.pdf)
- Eisenstadt, S. N. (1966). *Los Sistemas políticos de los imperios*. Madrid: Revista de Occidente.
- Ferret, J. (1997). El sistema español de formación y selección de altos funcionarios. En A. Sánchez Rodríguez y M. A. T. Núñez Santos (eds.), *La función pública a debate. Actas del I Congreso Nacional de Función Pública*. Sevilla: Fundación Genesian y Fundación Educación y Futuro.
- Gomá, J. (2016). El ideal democrático. En Iglesias de Ussel, J. (dir.), *La realidad social de España*. Madrid: INAP, 109-117.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2012). Procesos de validación de sistemas de acceso a la función pública: evaluación del desempeño. Recuperado de [https://bci.inap.es/alfresco\\_file/0b7f5c1b-e924-4dff-8385-77c3b3c4464b](https://bci.inap.es/alfresco_file/0b7f5c1b-e924-4dff-8385-77c3b3c4464b)
- Instituto Nacional de Administración Pública (2013a). Nuevos modelos de carrera administrativa. Recuperado de <https://www.inap.es/grupo-carrera-administrativa>
- Instituto Nacional de Administración Pública (2013b). El futuro del empleo público. Documento interno del INAP no publicado.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2013c). Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad. Madrid: INAP.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2014a). Innovación sobre organización de los recursos humanos en la Administración General del Estado. Documento interno del INAP no publicado.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2014b). *Catálogo de Competencias Genéricas de los Puestos de los niveles 26 al 30 de la AGE*. Recuperado de <https://bci.inap.es/material-cat%C3%A1logo-de-competencias-gen%C3%A9ricas-de-los-puestos-de-los-niveles-26-al-30-de-la-age>
- Instituto Nacional de Administración Pública (2014c). Informe de actuación. Comisión de Coordinación del Empleo Público – Grupos de trabajo. Carrera, evaluación del desempeño, movilidad, directivos. Documento interno del INAP: no publicado.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2015). La formación para el ingreso en la función pública superior. Condicionantes educativos, económicos, geográficos y familiares de los cuerpos superiores adscritos a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Documento interno del INAP: no publicado.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2016). Certificación y Homologación de las acciones formativas de los Empleados Públicos. Documento interno del INAP no publicado.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2018). Innovación, sector público y atracción de talento: recomendaciones y plan de acción. Kreab. Documento interno del INAP no publicado.
- Innerarity, D. (2006). El poder cooperativo: otra forma de gobernar. *Cuadernos de liderazgo*, n.º 2. Barcelona: ESADE.
- Levitsky S. y Murillo, M. V. (2010). Variación de la fortaleza institucional. *Revista de Sociología*, n.º 24. doi:10.5354/0719-529X.2011.14399
- López, J. (2012). Carrera administrativa: identificación de las Áreas Funcionales. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3, 30-44.
- Ministerio de Administraciones Públicas. (2005). Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Recuperado de [http://www.stes.es/documentacion/Informe\\_final\\_estatuto\\_empleado\\_publico.pdf](http://www.stes.es/documentacion/Informe_final_estatuto_empleado_publico.pdf)
- Montero. J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 122, p. 11-54.
- Morales, M., Bustos, M, y Silva, J. (2018). Determinantes de la confianza política. Un estudio transversal. *Reforma y Democracia*, n.º 7, Junio 2018.
- Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 en su sexagésimo noveno período de sesiones. Recuperado de [http://media.onu.org.do/ONU\\_DO\\_web/737/sala\\_prensa\\_publicaciones/docs/0951081001461608344.pdf](http://media.onu.org.do/ONU_DO_web/737/sala_prensa_publicaciones/docs/0951081001461608344.pdf)

- Navas, R. (2005). Transparencia y responsabilidad en la gestión pública. *Revista Auditoría Pública*, n.º 37, p. 25-34.
- Newton, K., y Norris, P. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance? En Susan J. Pharr y Robert D. (eds). *Putnam. Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press.
- Núñez, A. (2011). *El nuevo directivo público: claves de liderazgo para la gestión pública*. Pamplona: EUNSA.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). *Getting it Right: Restructuring the government workforce*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2014). Public Governance Reviews Spain: from Administrative Reform to continuous improvement. Recuperado de [http://www.sefp.minhfp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma\\_aapp/informes-ocde/ocde/CORA-GOV-PGC-2014-4-ANN1\\_Public-Governance-Review-of-Spain\\_ENG-para-web.pdf](http://www.sefp.minhfp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/informes-ocde/ocde/CORA-GOV-PGC-2014-4-ANN1_Public-Governance-Review-of-Spain_ENG-para-web.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). Network on Public Employment and Management. Annual Meeting of the Working Party on Public Employment and Management HRM for Public Sector Innovation. 20-21 April 2015. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/pem/pem-agenda-april-2015.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. Madrid: INAP.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017a). *Governance at a Glance 2017*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017b). *Skills for a High Performing Civil Service. OECD Public Governance Reviews*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. Madrid: INAP.
- Olmeda, J. A., Parrado, S., Colino, C. (2017). *Las Administraciones Públicas en España*. Madrid: Tirant lo Blanc, 2.ª edición.
- Page, E. (1985). *Political authority and bureaucratic power: A Comparative Analysis*. Whitstable, Wheatshaf: Pearson Higher Education
- Pereda, S. y Berrocal, F. (2009). *Gestión de recursos humanos por competencias*. Madrid: Ramón Areces.
- Rosanvallón, P. (2006). Democracia y desconfianza, *Revista de Estudios Políticos*, 134, 219-237.
- Ruano, J. M. (dir.) (2014). *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid: INAP.
- Thijs, N. y Hammerschmid, G. (2017). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8072>
- Vakola, M., Soderquist, K.E. y Prastacos, G.P. (2007). Competency management in support of organizational change. *International Journal of Manpower*, 28 (3/4), 260-275.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- World Economic Forum. (2014). The Global Competitiveness Report 2014–2015. Recuperado de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf)

## Notas

- 1 La agenda pública mundial está marcada por iniciativas como la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (Naciones Unidas, 2015) y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- 2 La Carta Iberoamericana de la Función Pública de 2003, Código Iberoamericano de Buen Gobierno de 2006, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2009, Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública de 2013 y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016. A estos se añade la Guía Iberoamericana de Competencias en el Sector Público de 2016.
- 3 Sí se han abordado en el ámbito de las comunidades autónomas, desde perspectivas muy diversas. Hay que destacar los casos, por orden cronológico, de la Comunidad Valenciana (Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana); Castilla-La Mancha (Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha); Asturias (Ley 7/2014, de 17 de julio, de medidas en materia de función pública y organización administrativa del Principado de Asturias); Extremadura (doblemente, a través de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y mediante la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura) y Galicia (Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia). Varias de ellas han experimentado modificaciones posteriores.



- 4 En el Principado de Asturias, la Ley 7/2014 introdujo relevantes cambios, como la figura del directivo público profesional (personal funcionario o laboral), el concurso como forma de provisión de las jefaturas de servicio, la distinción entre el directivo público y el alto cargo y la motivación de designaciones y ceses en los casos de puestos ocupados mediante libre designación. En el caso de Extremadura, la Ley 13/2015 estableció la obligatoriedad de designación de los vocales de los órganos de selección por sorteo, la asignación definitiva de puestos para los funcionarios cesados de puestos de libre designación, y medidas de responsabilidad social corporativa. En el caso del País Vasco. Véase la nota 14 y lo señalado sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco.
- 5 La OCDE ha reconocidos como buenas prácticas la conexión informal del talento y el conocimiento existentes en las Administraciones públicas mediante el Ecosistema Social y de Conocimiento del INAP; o los avances en la evaluación del desempeño en Galicia y Asturias (OCDE, 2015:36 y 146, 164-166).
- 6 Desde la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que incrementó hasta el 7% el cupo de vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad en las ofertas de empleo público no se ha avanzado en la inclusión efectiva en la Administración pública de este colectivo, aunque sí encontramos buenas experiencias en varias comunidades autónomas y algún proyecto en la AGE y en alguna comunidad autónoma (discapacidad intelectual).
- 7 La Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa no puede ser considerada una auténtica reforma de la Administración pública, aunque afecte a la reordenación de organismos, la racionalización de estructuras y la simplificación de procedimientos.
- 8 Mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que trae causa de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- 9 Algunas comunidades autónomas han tomado como referente el modelo vasco, como se aprecia en los casos de Castilla-La Mancha (artículo 22 de la Ley 4/2011) o, especialmente, Extremadura (artículo 32 de la Ley 13/2015). En general, las comunidades autónomas han seguido la estela del EBEP.
- 10 Este apartado integra las propuestas realizadas por dos grupos de investigación creados en el INAP con el objetivo de presentar propuestas de transformación de la función pública. El primero entregó su trabajo «Nuevos modelos de carrera administrativa» en abril de 2013 y estaba dirigido por María José Rodríguez Ramos y contaba con Luis Miguel Arroyo Yanes, José Manuel Ruano de la Fuente, Miquel Salvador Serna, Esther Piccione Plana y Cristina García Menéndez. El segundo abordó la «Innovación sobre organización de los recursos humanos en la Administración General del Estado». Estaba dirigido por Mariano Baena del Alcázar y contaba con Miquel Salvador Serna y Luis Herrera Díaz-Aguado, que finalizaron el informe en septiembre de 2014. También se creó un grupo de investigación dirigido por Luis Herrera Díaz-Aguado, junto con Pedro Pérez Guerrero, Paulino Martín Seco, Laureano González Vega, Alfredo Rodríguez Gurtubay, Marisol Serrano Alonso, María del Mar Martín Esparcia y Jonatan Arroyo Ballesteros que concluyó en el estudio «Certificación y Homologación de las acciones formativas de los Empleados Públicos», de 2016. Forman parte de ese conjunto de estudios del INAP, entre otros: «Procesos de validación de sistemas de acceso a la función pública: evaluación del desempeño,» fechado en 2012; «El futuro del empleo público» de 2013; «Modelos comparados de selección de empleados públicos» de 2013; «Informe de actuación. Comisión de Coordinación del Empleo Público-Grupos de trabajo. Carrera, evaluación del desempeño, movilidad, directivos» de 2013, del INAP y de la DGFP; los informes «Catálogo de Competencias Genéricas de los Puestos de la AGE», de abril de 2014. También se han manejado en esta publicación, entre otros, los borradores del Estatuto del Directivo Público fechados, uno en 2007, y otro de 12 de junio de 2012, ambos de la Dirección General de la Función Pública (DGFP). De esta se han utilizado también, entre otros: el «Borrador de real decreto por el que se establecen los sistemas de evaluación de la actividad profesional de los funcionarios al servicio de la AGE. 23 de mayo de 2011»; la propuesta de «Racionalización de cuerpos y escalas de la AGE» de 2012 y «Orientaciones para la reforma de la función pública. Borrador», de septiembre de 2013.
- 11 En el Anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco de febrero de 2019, el Título III está dedicado a «La función directiva y el Estatuto del personal directivo profesional de las Administraciones públicas vascas».
- 12 En marzo de 2017 las escuelas e institutos de Administración pública de las comunidades autónomas y de Ceuta y Melilla junto con el INAP constituyeron un Grupo de cualificación y homologación de la formación de los empleados públicos con el objetivo de elaborar estándares o normas que aseguren la calidad del proceso de aprendizaje y permitan la certificación de los módulos formativos correspondientes; elaborar un modelo de cualificaciones profesionales para el grupo profesional apoyo administrativo; y elaborar un modelo de cualificaciones profesionales para el grupo profesional TIC. El primero de los objetivos ya se ha alcanzado, el segundo está casi finalizado y en los siguientes se avanza a buen ritmo. En abril de 2018 se ampliaron los objetivos a desarrollar la cualificación profesional gestión de personal y la determinación de las competencias directivas.
- 13 El Consejo de Gobierno del País Vasco aprobó el 28 de junio de 1994 el Informe de la Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) y posteriormente la Dirección de la Oficina de Modernización Administrativa. El Decreto 6/1996, de 13 de febrero, de la Junta de Andalucía, introdujo las áreas fun-

cionales, las áreas relacionales y las agrupaciones de áreas como nuevos instrumentos para la racionalización y organización funcionarial de la función pública. El Decreto 202/2008, de 14 de octubre, de la Generalitat de Catalunya reguló los ámbitos funcionales como agrupaciones de puestos de trabajo con finalidades y funciones homogéneas y con unos requerimientos compartidos con respecto a conocimientos, procedimientos y actitudes para desarrollar estas funciones.

14 Encontramos regulación autonómica en los casos, por ejemplo, de la Comunidad Valenciana (artículo 121 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana) y de, Islas Baleares (artículo 39 de la Ley 3/2007, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears). En el Anteproyecto de Ley de Empleo Público Vasco se regula la evaluación del desempeño en el artículo 54 y la relaciona con el desempeño, la motivación y la formación del personal.