

# ZOOM Político

## Función pública: reformas pendientes

Eduardo Fernández Palomares, Sancho Íñiguez Hernández,  
Clara Mapelli Marchena\*

\* Son también autores Pedro Colmenares Soto, Ana Gallego Torres, Gonzalo Gómez de Villalobos, Israel Pastor Sainz-Pardo, y Jorge Souto Alonso, administradores civiles del Estado.

---

2016 / 29

### Las claves

- ✓ España ocupa el puesto 12 en la UE-28 en efectividad gubernamental, con arreglo a los indicadores de gobernanza pública elaborados por el Banco Mundial.
- ✓ La necesidad de mejorar el rendimiento gubernamental en un contexto de restricciones presupuestarias requiere abordar las reformas pendientes en materia de función pública en el ámbito de la Administración General del Estado.
- ✓ Resulta esencial planificar adecuadamente las necesidades de personal, reforzar los principios de igualdad, mérito e imparcialidad en el acceso y carrera de los funcionarios, realizar un óptimo aprovechamiento de los recursos humanos mediante la evaluación de su rendimiento, y establecer sistemas de selección públicos y competitivos de los directivos con el fin de mejorar la calidad de las políticas públicas.

# 1. Introducción

La calidad de las instituciones de gobierno se define por su capacidad para ejercer potestades públicas de forma imparcial y proporcionar servicios públicos con eficacia y eficiencia<sup>1</sup>. Los distintos indicadores internacionales empleados para medir la efectividad gubernamental analizan si los servicios públicos se prestan de forma objetiva, o bien si favorecen la posición de determinados grupos sociales; si las decisiones se adoptan en el marco de la planificación de políticas públicas, o si por el contrario obedecen a criterios particulares o partidistas; y finalmente si los sistemas de acceso y carrera de los empleados públicos se basan en el mérito, o bien en las conexiones personales, familiares, o de confianza política<sup>2</sup>.

España ocupa actualmente el puesto número 12 de los Estados de la Unión Europea en efectividad gubernamental, de acuerdo con el Banco Mundial<sup>3</sup> (ver Gráfico 1).

**En el año 2007 se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que contenía reformas novedosas en materia de empleo público.** El Estatuto, fruto de un amplio proceso de reflexión y consulta, requería de un desarrollo posterior en cada una de las administraciones públicas que, casi una década después, sigue pendiente para la Administración General del Estado.

Entendemos que este desarrollo no puede demorarse más tiempo. En esta última década, los procesos de ajuste presupuestario están produciendo mutaciones aceleradas en el empleo público. Y en esto España no es un caso aislado, pues se trata de procesos que se desenvuelven con arreglo a esquemas

---

1 ROTHSTEIN, B.: «Conceptualising the Quality of Government», CHARRON, N., LAPUENTE, V., ROTHSTEIN, B.: *Quality of Government and Corruption from a European perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, pp. 16 y ss.

2 CHARRON, N. (et al.): «Measuring the Quality of Government and Subnational variation», Informe para la Dirección General de Desarrollo Regional de la Comisión Europea, 2010, p. 83.

3 Ver asimismo MOLINA, I., HOMS, O., COLINO, C.: *Sustainable Governance Indicators. Spain Report*, Bertelsmann Stiftung, 2014.

**Gráfico 1.** Indicadores de gobernanza por países



**Source:** Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*  
 The Worldwide Governance Indicators are available at: [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)  
**Note:** The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

“  
 El régimen  
 de función  
 pública, frente  
 al laboral,  
 dispone de  
 garantías  
 que permiten  
 asegurar  
 la imparcialidad  
 en el funcionamiento  
 de la  
 Administración  
 ”

similares en buena parte de las administraciones públicas de la Unión Europea. Las reducciones salariales, las congelaciones de las ofertas de empleo público, cuando no la laboralización completa del régimen de función pública, no son exclusivas de nuestro país<sup>4</sup>. **Dos observaciones nos parecen fundamentales en el actual contexto.**

La primera es que el régimen de función pública dispone de garantías adecuadas para asegurar el equilibrio entre la esfera política y la administrativa<sup>5</sup>.

Los Gobiernos representativos, que dirigen la administración para el desarrollo de las distintas políticas públicas, han de delegar el ejercicio de potestades públicas y la administración del presupuesto en servidores públicos. Ahora bien, ¿cómo se asegura que este margen de autonomía en la ejecución de los programas se ejerza siempre bajo las directrices políticas del Gobierno y en beneficio de los intereses generales? O, dicho de otro modo, ¿cómo articular la relación entre políticos y servidores públicos? Los primeros son elegidos democráticamente y responden del cumplimiento de un programa de gobierno ante los ciudadanos. Los segundos son reclutados de forma meritocrática y deben velar por la consecución del interés general con integridad, eficacia, economía y eficiencia. Pero esta relación no está exenta de tensiones. Los políticos pueden tratar de maximizar las preferencias de su electorado en el corto plazo, sin tener en cuenta las limitaciones presupuestarias. Los servidores públicos pueden actuar de forma poco eficaz y obstaculizar la puesta en marcha de programas gubernamentales. Finalmente, pueden producirse desviaciones en forma de clientelismo, despilfarro de gasto público, o corrupción.

El equilibrio puede alcanzarse cuando se somete la Administración a la dirección política del Gobierno y, al mismo tiempo, se asegura su funcionamiento imparcial en la defensa del interés general. Para ello es necesario que los servidores públicos, que están sujetos al principio de jerarquía en la relación con sus

4 Para un análisis en clave comparada en la Unión Europea, COLINO, C., DEL PINO, E.: «National and European Patterns of Public Administration and Governance», MAGONE, J.M. (ed.): Routledge Handbook of European Politics, Routledge, Londres, 2015, pp. 611-640; DEMMKE, C., MOLAINEN, T.: The future of employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact on status development, EIPA, Maastricht, 2012, pp. 53-85.

5 PRATS I CATALÀ, J.: «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», Documentación Administrativa n. 241-242, 1995.

“  
 Los procesos  
 de reforma  
 administrativa  
 encaminados a reducir  
 los créditos  
 para gastos  
 de personal  
 están  
 produciendo  
 el efecto de  
 aumentar el  
 gasto público  
 debido a  
 los costes  
 asociados a  
 la contratación  
 externa  
 ”

superiores, dispongan de un conjunto de garantías que les permitan al propio tiempo atender con objetividad los intereses generales. Estas garantías se sustentan en la selección por mérito, la inamovilidad o estabilidad en el empleo, la regulación objetiva de las causas de extinción de la relación de servicio, y el régimen disciplinario, que son características del régimen de función pública. En cambio, la sujeción al régimen laboral presenta riesgos, pues la amenaza del despido coloca al empleado público en una situación de debilidad en la defensa de los intereses generales en el supuesto de que surjan conflictos de interés con los órganos de designación política. Conviene recordar en este punto que Italia, que partía de un modelo clásico de función pública, y que experimentó una radical transformación hacia la laboralización a partir de sucesivas reformas legislativas, presenta un balance bastante sombrío de este proceso.

La segunda observación es que **la falta de personal en las administraciones públicas se ha tratado de atajar en muchos casos con el recurso cada vez más frecuente a contratar servicios y actividades públicas con empresas privadas**. Sin embargo, no existe un debate informado acerca de las ventajas e inconvenientes de la externalización desde el punto de vista de la eficacia, eficiencia, calidad y equidad en la prestación de los servicios públicos. Se trata de un fenómeno que en España se ha desarrollado con arreglo a parámetros que presentan riesgos, ya que en el área de la contratación administrativa se producen importantes pérdidas de eficiencia derivadas de la menor concurrencia efectiva entre las empresas<sup>6</sup>. La OCDE ha venido señalando en los últimos años que los procesos de reforma administrativa encaminados a reducir los créditos para gastos de personal están produciendo el efecto –nada sorprendente, por otra parte– de aumentar el gasto público debido a los costes asociados a la externalización<sup>7</sup>.

Creemos que ha llegado el momento de abrir un debate entre las fuerzas políticas y sociales sobre el modelo de función pública que queremos construir

6 La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia estima desviaciones medias al alza en los procesos de contratación de un 25% del presupuesto de contratación pública por falta de competencia efectiva, lo que representa un total de 47.500 millones de euros al año. Análisis de la contratación pública en España. Oportunidades desde el punto de vista de la mejora de la competencia, PRO/CNMC/001/15, 2015, p. 6. ORTEGA ÁLVAREZ, L.: Crisis y externalización en el sector público. ¿Solución o problema?, INAP, 2011.

7 OCDE: Civil Servants as Partners for Growth, Oficina de Publicaciones de la OCDE, París, 2011, pp. 15 y ss.

entre todos. Determinados elementos ya contemplados en el EBEP, referidos a la planificación, selección, carrera y dirección pública, presentan un potencial innovador indudable para mejorar la efectividad de la Administración Estatal. Este documento presenta propuestas específicas en estos ámbitos con la intención de contribuir al debate.

## **2. Reformas pendientes: propuestas para el debate**

En el actual ciclo de contención presupuestaria, resulta esencial planificar adecuadamente las necesidades de personal, reforzar los principios de igualdad, mérito e imparcialidad en el acceso y carrera de los funcionarios, realizar un óptimo aprovechamiento de los recursos humanos mediante la evaluación de su rendimiento, y establecer sistemas de selección públicos y competitivos de los directivos con el fin de mejorar la calidad de las políticas públicas<sup>8</sup>.

### **2.1. La adecuada planificación de los recursos humanos**

En las últimas décadas del pasado siglo la consolidación del Estado del bienestar y el intenso proceso de descentralización territorial generaron un crecimiento del empleo público y una redistribución de efectivos desde la Administración central a la autonómica.

Si bien las cifras de empleo público experimentaron un ajuste paulatino desde mediados de los años 90 hasta situarse en el 12,7% de la población activa (por debajo de la media de la OCDE, en el 19,3%)<sup>9</sup>, el afianzamiento del Estado autonómico supuso que los efectivos de la Administración General del Estado pasaran a representar tan sólo el 20% del total, como se observa en la siguiente tabla:

---

8 OCDE: España. De la reforma administrativa a la mejora continua, Oficina de Publicaciones de la OCDE, París, 2011, pp. 197-223.

9 OCDE: Government at a Glance, Oficina de Publicaciones de la OCDE, París, 2015, p. 85.

“

*La progresiva federalización de la Administración Estatal no ha ido acompañada del correspondiente análisis de la composición de sus recursos humanos*

”

**Tabla 1.** Personal al servicio de las Administraciones Públicas

	<b>Efectivos</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL</b>	<b>527.801</b>	<b>20,95%</b>
Administración General del Estado	209.046	8,30%
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	141.285	5,61%
Fuerzas Armadas	121.610	4,83%
Administración de Justicia	24.281	0,96%
Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico	31.579	1,25%
<b>ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>1.294.765</b>	<b>51,39%</b>
Consejerías y sus OO.AA.	210.961	8,37%
Área de la Docencia no Universitaria	539.224	21,40%
Instituciones Sanitarias Sistema Nacional de Salud	480.626	19,08%
Administración de Justicia	38.078	1,51%
Fuerzas de Seguridad	25.876	1,03%
<b>ADMINISTRACION LOCAL</b>	<b>548.944</b>	<b>21,79%</b>
Ayuntamientos	487.832	19,36%
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares	61.112	2,43%
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>147.770</b>	<b>5,87%</b>
Personal inscrito en el Registro Central de Personal	91.879	3,65%
Personal no inscrito en el Registro Central de Personal	55.891	2,22%
<b>TOTAL</b>	<b>2.519.280</b>	<b>100%</b>

**Registro Central de Personal:** Boletín Estadístico de Personal al servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2016.

Esta progresiva federalización de la Administración Estatal no ha ido acompañada del correspondiente análisis de la composición de sus recursos humanos, con el fin de planificar adecuadamente sus necesidades de personal. La Administración del Estado desarrolla hoy fundamentalmente funciones de regulación normativa, planificación estratégica de políticas públicas, relaciones exteriores, participación en los procesos decisorios de la Unión Europea, cooperación intergubernamental, evaluación, control, y de seguridad en sus

“

*Ha de desarrollarse una política de selección que asegure la igualdad de oportunidades*

”

múltiples vertientes. Y, sin embargo, si se atiende a la composición interna de los efectivos de la Administración General del Estado, se observa que la mayor concentración de efectivos (69%) se produce en el personal administrativo y auxiliar, frente al personal técnico (31%) lo que parece desproporcionado para una Administración escasamente prestadora de servicios<sup>10</sup>.

Han de reforzarse por ello las herramientas de planificación de efectivos en escenarios plurianuales, partiendo de un análisis funcional de los puestos existentes, de las necesidades de la organización, y de los perfiles profesionales que ésta ha de reclutar en el medio y largo plazo.

## **2.2. La selección de funcionarios: diversidad y talento al servicio de los ciudadanos**

En el sistema español de función pública, de inspiración francesa, la selección no se realiza para un puesto concreto, sino a través de un colectivo con conocimientos homogéneos, el cuerpo. Los cuerpos de funcionarios, que son seleccionados de forma pública, objetiva y competitiva a través del sistema de oposiciones, siguen siendo una noción clave para entender la configuración histórica de nuestro modelo. Han permitido introducir importantes dosis de especialización, independencia y profesionalización en nuestras administraciones públicas.

Cabe, no obstante, apuntar algunas debilidades del actual sistema y sus posibles soluciones:

En primer término, **persisten determinados sesgos socioeconómicos en el sistema de acceso**, especialmente en el ingreso a los cuerpos superiores, dada la inversión media de tiempo y recursos económicos necesarios para superar una oposición<sup>11</sup>. Con ello se genera una suerte de elitismo funcional que no responde a la diversidad social, ni asegura un enfoque de políticas públicas que la tenga en cuenta. **Tampoco se promueve la diversidad terri-**

10 Fuente: Registro Central de Personal: Boletín Estadístico de Personal al servicio de las Administraciones Públicas. Julio de 2015.

11 BAGUÉS, M.: «What determines entry into Top Civil Service?», FEDEA Working Papers, n.2005/1; RUANO DE LA FUENTE, C.: (dir.): Funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección en la Administración General del Estado, INAP, Madrid, 2014.



“  
 Además de las medidas normativas propuestas en los últimos tiempos para combatir las puertas giratorias, resulta necesario reforzar una formación común en los valores del servicio público

”

**torial**, dada la presencia mayoritaria en los procesos selectivos de aspirantes procedentes de Madrid. Ha de desarrollarse una política de selección que asegure la igualdad de oportunidades, mediante una intensa labor de difusión de la oferta de empleo público, la dotación de ayudas económicas para preparar las oposiciones, la puesta en marcha de programas específicos para colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo público, y la organización de cursos de preparación accesibles en todo el territorio, entre otras medidas.

Igualmente se observa en los últimos años cómo **la vocación de servicio público va perdiendo peso entre las motivaciones de los aspirantes para ingresar en la Administración**. La vinculación de los funcionarios con la organización se produce fundamentalmente a través de su pertenencia a un determinado cuerpo, lo que dificulta la socialización en los valores propios de la Administración como organización. Uno de los síntomas más evidentes de esta patología consiste en concebir esa pertenencia como el pasaporte para puestos bien remunerados del sector privado, obviando las nefastas consecuencias que produce el fenómeno de las puertas giratorias.

Además de las medidas normativas propuestas en los últimos tiempos para combatir las puertas giratorias, creemos que resulta necesario reforzar una formación común a todos los cuerpos en los valores del servicio público. Proponemos **transformar los actuales cursos selectivos** que se vienen impartiendo a los candidatos que han superado la fase de oposición en las escuelas de formación de la Administración General del Estado en Másteres universitarios de acceso a los distintos cuerpos superiores, que contemplen **módulos formativos comunes a todos ellos sobre ética pública** o historia de la Administración española y completen los conocimientos valorados en las oposiciones con la evaluación de competencias y habilidades profesionales.

Finalmente, la imagen de la oposición como conjunto de pruebas esencialmente memorísticas desvinculadas del efectivo desempeño del puesto de trabajo no se corresponde en muchas ocasiones con la realidad, ya que cada vez es más frecuente la introducción de ejercicios prácticos y de pruebas con

“

*El desarrollo de un modelo de carrera administrativa en la Administración General del Estado constituye una de las grandes asignaturas pendientes*

”

otro contenido<sup>12</sup>. Pero, si bien la evaluación de conocimientos es importante para medir la capacidad analítica, hoy resulta necesario igualmente evaluar las competencias. Para ello podría adoptarse un enfoque similar al empleado por la ENA francesa, y, en un proceso gradual de adaptación de los procesos selectivos, **complementar las pruebas de conocimientos con ejercicios de evaluación de competencias de los candidatos**. Sería asimismo conveniente someter a **evaluación periódica** los distintos procesos selectivos y proponer mejores prácticas.

### **2.3. La carrera de los funcionarios: incentivar la mejora del rendimiento**

La carrera constituye un elemento fundamental para asegurar una promoción profesional basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad, una actuación imparcial de los funcionarios públicos, y una Administración que obtenga el máximo rendimiento de sus efectivos para prestar servicios públicos de calidad a los ciudadanos.

El desarrollo de un modelo de carrera administrativa en la Administración General del Estado constituye una de las grandes asignaturas pendientes. La situación actual está generando efectos disfuncionales, entre los que cabe mencionar una elevada tasa de rotación en el segmento superior de la función pública, una notable desigualdad retributiva, la desmotivación derivada de la falta de un sistema objetivo de evaluación del rendimiento, y la insuficiente especialización de la formación.

A ello se añade que la provisión de puestos por concurso es excesivamente rígida, mientras que la provisión de puestos mediante libre designación es demasiado flexible. La estabilidad vinculada a la obtención del puesto por concurso con frecuencia deriva en una imposibilidad real de remover del puesto de trabajo a quienes cumplen de forma insatisfactoria sus funciones. Y ello, unido a otras circunstancias, ha propiciado un uso cada vez más frecuente del

12 Si se toman como referencia los procesos selectivos analizados para el acceso a los cuerpos del Subgrupo A1, en ellos se contempla en prácticamente todos los casos un ejercicio práctico, una prueba de idiomas extranjeros y, en otras ocasiones, un ejercicio de composición sobre un tema de actualidad que se desarrolla sin referencia a un programa de temas predeterminado.

“  
 Los sindicatos se erigen como el motor fundamental de la protesta y dotan de continuidad y sustento organizativo a los movimientos sociales.”

sistema de libre designación, en el que los nombramientos y ceses se motivan más en razones de confianza personal o política que en el rendimiento profesional, precisamente en aquellos puestos que, por su especial responsabilidad, habrían de disponer de garantías reforzadas de estabilidad. La falta de justificación de buena parte de los ceses acaba produciendo un auténtico *spoil system* de circuito cerrado<sup>13</sup>.

Estos tres problemas podrían encontrar solución en el **desarrollo del modelo de carrera horizontal y vertical previsto en el EBEP**. La carrera horizontal consiste en progresar de escalón en el mismo puesto de trabajo, de forma individualizada, como reconocimiento al desempeño profesional, sobre la base de una evaluación objetiva y reglada. Este sistema permitirá establecer una expectativa de promoción profesional especialmente ligada al rendimiento, lo que supondría un importante factor de motivación y de mejora de los resultados de la gestión.

La carrera vertical consiste en el ascenso en la estructura de puestos a través de los sistemas de provisión, que son los de concurso o libre designación. Se propone en primer lugar articular un sistema que permita **mayor flexibilidad en los puestos de concurso de méritos**, con una posibilidad real de remoción en caso de evaluaciones reiteradas negativas, tal y como se recoge ya en el EBEP. Y, en segundo lugar, ha de establecerse un **nuevo sistema de libre designación, con un refuerzo de las garantías del principio de publicidad de la selección, evaluación de la idoneidad y garantía de estabilidad** en el puesto de trabajo a través de un tiempo mínimo de permanencia y ceses esencialmente derivados de los resultados de la evaluación del desempeño.

Por último, ambas carreras, horizontal y vertical, deben estar vinculadas, de forma que se establecería un requisito de una mínima carrera horizontal en la provisión de puestos de libre designación y de puestos directivos.

13 JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «España, ¿un país sin frenos?», El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n. 56, 2015, pp. 36-55.

“  
*Resulta inaplazable regular la figura del directivo público profesional en la Administración General del Estado*  
 ”

## 2.4. El directivo público: una reforma imprescindible

La figura del directivo público se sitúa en el ámbito intermedio entre la política y la administración. Su función consiste en formular las políticas públicas en consonancia con los ejes de la acción de gobierno y ejecutarlas eficaz y eficientemente mediante la dirección de los recursos humanos y materiales situados bajo su responsabilidad.

Pese a la importancia estratégica de esta figura para la organización, no ha sido objeto de un tratamiento jurídico que permita hablar de una verdadera dirección pública profesional en España.

En la actualidad, la confianza es el elemento determinante en los nombramientos y los ceses de los puestos directivos. Tan sólo es necesario, para el acceso a determinados puestos, ser funcionario del grupo A1. En la práctica no resulta necesario acreditar la competencia profesional y la experiencia en principio requeridas para los nombramientos.

A diferencia de la competencia profesional, la confianza se gana y se pierde fácilmente en el momento en que cambian los responsables políticos, lo que produce una falta de estabilidad y autonomía en el desempeño de las funciones, que ofrece un flanco débil cuando se trata de poner en práctica políticas públicas que afectan a los grupos de interés. Si el grado de rotación en los puestos es elevado, no se dispone del tiempo necesario para formular y aplicar políticas públicas con el rigor y eficacia requeridos. A su vez, esto produce importantes disfunciones para la organización en el medio y largo plazo, puesto que para ver los frutos de un planteamiento estratégico es necesario que exista una mínima continuidad en los proyectos.

Atajar estos problemas requiere adoptar un Estatuto del directivo público que contemple un sistema público y competitivo de selección encomendado a un organismo independiente, una garantía de estabilidad en el desempeño de las funciones, y una evaluación rigurosa del cumplimiento de los objetivos encomendados en el marco del programa de gobierno.

“  
 La clave del éxito está en atribuir a un órgano independiente la selección y evaluación de los candidatos a un puesto directivo, al igual que se ha hecho en Portugal

”

**Hay por tanto tres vértices que dibujan la figura del directivo público: profesionalidad, imparcialidad y relación con el poder político.**

La **profesionalidad** debería asegurarse a través de un proceso de selección de directivos públicos de carácter público y competitivo<sup>14</sup>. La clave del éxito está en atribuir a un organismo independiente la selección y evaluación de los candidatos a un puesto directivo, al igual que se ha hecho en Portugal con la creación de la CReSAP (*Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública*) en 2012. El nuevo organismo sería responsable de reclutar, evaluar y elevar una terna al Ministro que propone el nombramiento.

La **imparcialidad** debería sustanciarse en la posibilidad de que los directivos públicos desarrollen sus cometidos durante un período predeterminado, que puede hacerse coincidir con la duración de la legislatura. Debería alcanzarse igualmente un consenso en torno a la necesaria motivación de los ceses en causas objetivas vinculadas al incumplimiento o desviación de los objetivos comprometidos.

Finalmente, los directivos deben someter su actuación al cumplimiento de un específico **programa de gobierno**. Las políticas públicas no tienen mero carácter técnico o neutral, sino que dependen de la priorización política de unos objetivos sobre otros. En este sentido, los candidatos al proceso de selección de directivos públicos han de identificar cuáles son los planes de actuación que proponen en el área de su responsabilidad y cómo se vinculan a las prioridades de la acción de gobierno. Asimismo, el personal directivo debería someterse a una periódica evaluación del desempeño, así como a una rendición de cuentas articulada en torno a un contrato programa que le vincula desde el momento de su nombramiento.

<sup>14</sup> El ámbito de aplicación del nuevo sistema comprendería, en cualquier caso, a los Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales en la Administración General del Estado central, Delegados del Gobierno, y Directores o análogos en la Administración institucional. En principio no se incluyen los Subdirectores Generales, aunque son personal directivo, puesto que se estima que podrían ser designados con arreglo al nuevo sistema de libre designación, que requeriría como condición necesaria un mínimo de antigüedad y una trayectoria profesional contrastada.

### 3. Conclusiones

La necesidad de mejorar el rendimiento gubernamental en un contexto de restricciones presupuestarias requiere abordar las reformas pendientes en materia de función pública en el ámbito de la Administración General del Estado.

Frente a la opción por la contratación laboral o la contratación externa de servicios, conviene recordar que las garantías del régimen de función pública permiten atender los intereses generales de manera objetiva, eficaz y eficiente.

Proponemos mejorar las herramientas de planificación, asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, promover una formación común para los distintos cuerpos de funcionarios, y completar las pruebas de conocimientos con una evaluación de competencias.

Resulta necesario desarrollar la carrera horizontal de los funcionarios, de modo que su progresión y retribuciones puedan vincularse al rendimiento, y modificar los sistemas de provisión de la carrera vertical (concurso y libre designación) con el fin de reforzar la publicidad, concurrencia, evaluación e imparcialidad.

Debe regularse el Estatuto del directivo público a través de un sistema que garantice una selección pública y competitiva por un organismo independiente, la estabilidad en el desarrollo de sus cometidos, y una completa rendición de cuentas sobre los objetivos alcanzados en el cumplimiento del programa de gobierno.

La profesionalización de la función pública que se persigue con estas propuestas permitirá que la Administración pueda atraer y retener talento con el fin de mejorar la calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos.

## Bibliografía

- BAGUÉS, M.: «What determines entry into Top Civil Service? », *FEDEA Working Papers*, n. 2005/1.
- COLINO, C., DEL PINO, E.: «National and European Patterns of Public Administration and Governance», MAGONE, J.M. (ed.): *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, Londres, 2015.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA: *Análisis de la contratación pública en España. Oportunidades desde el punto de vista de la mejora de la competencia*, PRO/CNMC/001/15, 2015
- CHARRON, N. (et al.): «Measuring the Quality of Government and Subnational variation». Informe para la Dirección General de Desarrollo Regional de la Comisión Europea, 2010.
- DEMMKE, C., MOLAINEN, T.: *The future of employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2012.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «España, ¿un país sin frenos?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 56, 2015, pp. 36-55.
- KAUFMAN, D., et al.: *Worldwide Governance Indicators*, Banco Mundial, 2015.
- MOLINA, I., HOMS, O., COLINO, C.: *Sustainable Governance Indicators. Spain Report*, Bertelsmann Stiftung, 2014.
- OCDE:
- Civil Servants as Partners for Growth*, Servicio de Publicaciones de la OCDE, París, 2011.
- España. De la reforma administrativa la mejora continua*, Oficina de Publicaciones de la OCDE, París, 2011.
- Government at a Glance*, Oficina de Publicaciones de la OCDE, París, 2015.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Crisis y externalización en el sector público. ¿Solución o problema?*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011.

PRATS I CATALÀ, J.: «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», *Documentación Administrativa* n. 241-242, 1995.

ROTHSTEIN, B.: «Conceptualising the Quality of Government», CHARRON, N., LAPUENTE, V., ROTHSTEIN, B.: *Quality of Government and Corruption from a European perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013.

RUANO DE LA FUENTE, C. (dir.): *Funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2014.



## Documentos publicados

2011/Nº 01

**¿Nos cambia la crisis? Gasto público, impuestos e ideología** en la opinión pública española 2004-2010. **Sandra León y Lluís Orriols.**

2011/Nº 02

**¿Cómo votarían los inmigrantes?** **Laura Morales y Josep San Martín.**

2011/Nº 03

**¿Importa el territorio?** Satisfacción ciudadana y políticas públicas en las Comunidades Autónomas. **José M. Díaz-Pulido, Eloísa del Pino y Pau Palop.**

2011/Nº 04

**Especial 15-M.** Movimiento 15M: ¿quiénes son y qué reivindican? **Kerman Calvo, Teresa Gómez-Pastrana y Luis Mena.** ¿Influyó el 15M en las elecciones municipales? **Manuel Jiménez Sánchez.**

2011/Nº 05

**¿Cómo votan los que no tienen ideología?** **Álvaro Martínez y Lluís Orriols.**

2011/Nº 06

**Las televisiones y el sesgo político en la opinión pública.** **Alberto Penadés e Ignacio Urquizu.**

2011/Nº 07

**Poder político frente a poder económico. Percepciones sobre el poder en España.** **Sebastián Lavezzolo.**

2012/Nº 08

**¿Por qué reformar el sistema electoral?** **Rubén Ruiz-Rufino.**

2012/Nº 09

**¿Quién apoya el Estado del Bienestar?** Redistribución, Estado de Bienestar y mercado laboral en España. **José Fernández-Albertos y Dulce Manzano.**

2012/Nº 10

**¿Cómo son los diputados de la Asamblea de Madrid?** **Julio Embid.**

2012/Nº 11

**15 M Revisited. A Diverse Movement United for Change.** **Tiina Likki.**

2012/Nº 12

**¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas?** **Joan Font y Pau Alarcón.**

2012/Nº 13

**La viabilidad económica del Estado de las Autonomías.** **Politikon, grupo de análisis Politikon.**

2012/Nº 14

**Sociedad percibida frente a sociedad deseada. Percepción de la desigualdad social y preferencias sociales en España.** **Marta Romero.**

2013/Nº 15

**¿Dicen los partidos estatales lo mismo en todas las Comunidades Autónomas?.** **Sonia Alonso, Laura Cabeza y Braulio Gómez @RegManifestProject.**

2013/Nº 16

**¿Es la escuela un instrumento de formación de identidades nacionales?** **María José Hierro.**

2013/Nº 17

**¿Han cambiado las percepciones sobre la inmigración en España?.** **Mónica Méndez, Héctor Cebolla y Gemma Pinyol.**

2013/Nº 18

**La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no.** Amparo González-Ferrer.

2013/Nº 19

**El apoyo a la independencia en Cataluña: ¿identidad o cálculos económicos?** Jordi Muñoz y Raül Tormos.

2014/Nº 20

**¿Como afecta la crisis a las clases sociales.** José Saturnino Martínez García.

2014/Nº 21

**En España, estar en paro no cambia el voto, pero aumenta la abstención.** Miguel Caínzos y Carmen Voces.

2014/Nº 22

**¿Cómo son los lobbies en Europa?** Jorge San Miguel Lobeto.

2014/Nº 23

**La desigualdad digital, ¿una nueva fuente de desigualdad política?** Marta Cantijoch.

2015/Nº 24

**El cambio de era en los medios de comunicación.** Gonzalo López Alba.

2015/Nº 25

**Especial encuestas: errores, cocina y predicción.** Alberto Penadés.

2015/Nº 26

**¿Otro tren perdido? IU y la izquierda radical en Europa occidental tras la crisis de 2008.** Luis Ramiro.

2015/Nº 27

**¿Qué pueden cambiar Podemos y Ciudadanos en el sistema de partidos?** María Ramos y Pablo Simón.

2015/Nº 28

**¿Qué ha pasado con la movilización social? Continuidad y cambios en la protesta social en España.** Kerman Calvo y Hugo Garciamarín

# ZOOM **P**olítico

Zoom Político, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor, pedagogía e imaginación la realidad política y social. Esta colección, en la que contribuirían investigadores de primera línea, pretende extraer del ámbito académico aquellos análisis que sean útiles para todos los que se interesan por la política, ya sea en las administraciones públicas, las empresas, las universidades, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación o los ciudadanos comprometidos con su sociedad y su tiempo.

*Elisa Díaz,*

Directora del Laboratorio de Alternativas

---

Responsable de Zoom Político: **Sandra León**

---

## **Autores:**

**Xose Areses Vidal, Sancho Iñíguez Hernández y Clara Mapelli Marchena son administradores civiles del Estado.**