

**esade**

RAMON LLULL UNIVERSITY

EsadeGov-Center  
for Public  
Governance



**pwc**

# Talento público para una Administración tras el *corona shock*

## Propuestas para una reforma ineludible

Autores

**Rafael Catalá**  
**Oscar Cortés**



# Talento público para una Administración tras el *corona shock*

Propuestas para  
una reforma ineludible

Autores

Rafael Catalá  
Oscar Cortés



# Índice

Introducción . . . . .	6
Resumen ejecutivo . . . . .	9
<b>1. La imposible reforma del empleo público en España . . . . .</b>	<b>12</b>
<b>2. Radiografía del empleo público en España. . . . .</b>	<b>14</b>
<b>3. El empleo público para una administración post COVID 19 . . . . .</b>	<b>24</b>
<b>4. Ejes para la transformación del empleo público . . . . .</b>	<b>28</b>
4.1. La obligada reconversión de la estructura administrativa . . . . .	29
4.2. Los perfiles profesionales que demanda una administración de talento . . . . .	36
4.3. La captación y retención de talento público . . . . .	43
4.4. La profesionalización de la función directiva . . . . .	52
<b>Referencias bibliográficas . . . . .</b>	<b>63</b>



La Covid 19 ha puesto de relieve al mismo tiempo la importancia y las limitaciones de nuestro sector público. Múltiples análisis de expertos han coincidido en que la dotación de talento instalada en la Administración ha sido una variable crucial, tanto para combatir la pandemia en sí misma, como para afrontar con éxito sus devastadores efectos sobre la economía y la sociedad.

Esos mismos análisis destacan, por una parte, la alta cualificación y capacidad de reacción constatable en determinadas áreas del servicio público directamente confrontadas con la emergencia, y reflejan, por otra, los déficits constatables en otras áreas: desde el manejo de los datos epidemiológicos al funcionamiento de la atención primaria o socio-sanitaria, pasando por la mínima capacidad de rastreo o los atascos en la gestión de prestaciones como los ERTE o el Ingreso Mínimo Vital.

En general, el contexto nos alerta sobre la necesidad de disponer de aptitudes analíticas y preventivas desarrolladas, capaces de ayudar a los gobiernos a anticipar problemas y tomar decisiones nada fáciles. Nos exige mecanismos de intervención ágiles, rápidos, eficaces y pegados al terreno, en contacto estrecho con las personas y grupos sociales que se ven afectados. Requiere conocimientos y habilidades técnicas avanzadas, a la altura del enorme desarrollo científico y tecnológico de nuestro tiempo y obliga a incorporar capacidades para evaluar, aprender e innovar, propias de entornos complejos y dinámicos como son los que vivimos y viviremos en el futuro. Estas necesidades se acrecientan ante el reto que plantea a nuestro país el diseñar y gestionar los sofisticados proyectos, dotados con cuantiosísimos fondos europeos, que deberemos desarrollar dentro del plan de recuperación y resiliencia de la UE.

Este informe, cuya elaboración se inició antes de la pandemia, ha integrado los desafíos que esta nos plantea, y ve su oportunidad reforzada por las experiencias vividas a lo largo de los últimos meses. Aparecen en él, actualizados por esas experiencias, problemas endémicos de nuestro empleo público, como la excesiva rigidez y burocratismo de los marcos normativos, el envejecimiento de las plantillas, la baja cualificación media de la estructura de tareas, la obsolescencia de los procesos de reclutamiento, los desequilibrios en las políticas de compensación, el insuficiente desarrollo digital o la ausencia de una dirección pública profesional.

El propósito del informe es triple: por una parte, arrojar algo más de luz sobre el panorama de nuestro empleo público en estos momentos especialmente convulsos; por otra, identificar un conjunto de propuestas que permitan abordar las carencias y déficits que hemos apuntado; y, por último -ojalá- inspirar a los poderes públicos para emprender reformas que nos doten del talento público que España necesita.

**Francisco Longo**

*EsadeGov, Centro de Gobernanza Pública de Esade*

## Introducción

El capital humano es un instrumento crucial para un eficaz y eficiente desempeño del sector público a un gasto público razonable y con elevados niveles de productividad en una Administración que ha de impulsar el desarrollo económico y social del territorio al que sirve.

La reforma de empleo público está llamada a ser uno de los asuntos relevantes en la llamada *nueva normalidad* a pesar de que lleva años postergándose con algunos intentos sin que ninguno haya sido capaz de alumbrar un cambio de modelo que atienda las necesidades que se vienen planteando. La crisis derivada de la COVID 19 ha puesto de manifiesto todas las carencias de un modelo decimonónico haciendo aún más inaplazable esta reforma. Este informe tiene por objetivo sugerir cuáles son las propuestas clave para una avanzar hacia una mayor profesionalización y capacitación del empleo público en España, así como señalar las reformas que habrán de abordarse en la gestión del talento público para disponer de un sector público eficiente y bien dimensionado.

El Observatorio para la Transformación del Sector Público es una iniciativa conjunta de la Fundación PwC y Esade cuya meta principal es impulsar el cambio y la transformación de las Administraciones Públicas. Su misión es formar, investigar y dar relevancia social a los grandes retos de las organizaciones y las personas que trabajan en y con el sector público. Dentro de este marco general, uno de sus objetivos es la investigación aplicada, generando conocimiento relevante que contribuya a fortalecer las instituciones públicas y mejorar su funcionamiento.

Este informe, aunque ha sido elaborado por Rafael Catalá y Óscar Cortés, recoge las principales ideas que se plantearon en un encuentro de expertos celebrado el pasado 28 de enero de 2020 en Madrid en el marco de un panel titulado **“Talento público para una nueva Administración”**.

Un borrador previo al documento definitivo fue remitido antes de su publicación a los expertos que participaron en el debate. No obstante, esto no significa que los miembros del grupo tengan que identificarse con la literalidad del documento final, ni con sus propuestas o valoraciones.

Desde el Observatorio para la Transformación del Sector Público Esade-PwC queremos agradecer las aportaciones de los participantes en la sesión de trabajo, su tiempo y su interés a la hora de participar en esta iniciativa.



## Directores del informe

- **Rafael Catalá**, ministro de Justicia 2014-2018
- **Oscar Cortés**, coordinador de Comunicación Digital del Ayuntamiento de Madrid

## Expertos que han colaborado en este informe

- **Miguel Borra**, secretario nacional CSIF
- **Jesús Correás**, socio director DOPP Consultores
- **Mikel Gorriti**, responsable de Recursos Humanos en la Dirección de Función Pública del Gobierno Vasco
- **Lourdes Fernández de la Riva**, directora de Personas de Correos 2016-2018
- **Francisco Longo**, director Esade Gov
- **Sara Ugarte**, directora Administración y Recursos FROB

## Otros participantes Esade-PwC

- **Isabel Linares**, directora del Observatorio para la Transformación del Sector Público Esade-PwC
- **Juan Luis Manfredi**, director académico del Observatorio para la Transformación del Sector Público Esade-PwC
- **Ignacio García**, senior manager PwC y director adjunto del Observatorio para la Transformación del Sector Público Esade-PwC.



## Resumen ejecutivo

La reforma del empleo público es una de las reformas pendientes que tiene nuestro país. Aunque en las últimas décadas se han sucedido los cambios legales la realidad es que, en lo sustancial, el modelo ha permanecido inalterable desde su nacimiento en el siglo XIX y el posterior el Estatuto de Maura de 1918. Son diversas las razones que han impedido avances en esta dirección: los diferentes ritmos de la *policy* y las *politics*, el desgaste que supone una reforma complicada y de réditos inciertos, los intereses corporativistas o la fragmentación competencial de nuestro modelo son algunas de ellas.

### La reforma inexcusable

Nos encontramos hoy una Administración con un nivel de efectivos similar a la media de países de nuestro entorno cuyo grueso se concentra en los niveles autonómico y local y con evolución descendente desde los niveles máximos al inicio de la *gran recesión*. A pesar de ello no es el español un empleo público barato ya que el coste salarial medio está por encima de la media de la OCDE, presenta una elevada tasa de temporalidad (muy relevante en los servicios del bienestar), tiene una baja cualificación y su edad media es elevada.

Aproximadamente la mitad de los servidores públicos presta servicios que podríamos denominar “esenciales” - bienestar, seguridad o recaudación - y es reseñable el crecimiento que se ha ido produciendo en la llamada *Administración paralela*, tanto en el número de instituciones como en las personas que emplean. La presencia de la mujer es mayoritaria, especialmente en los servicios del bienestar, pero muy inferior en los niveles directivos.

Disponemos por tanto de un modelo de empleo público del siglo pasado para un sector público que ha de enfrentar retos mayúsculos. La reciente crisis sanitaria de la COVID 19, un auténtico *corona shock*, ha acelerado aún más las incertidumbres y los riesgos, pero pone de manifiesto la necesidad de un sector público fuerte y avanzado al que en situaciones límite como la actual los ciudadanos miran y exigen respuestas. Estos retos fuerzan a repensar el sentido de la Administración pública y los instrumentos con los que ha de dotarse, siendo el capital humano el más importante de todos ellos.

### Un empleo público flexible, adaptado a la digitalización y competente

Una Administración capaz de hacer frente a todo este abanico de exigencias va a necesitar de un empleo público bien dimensionado. Aunque la reflexión sobre el coste de la Administración debe avanzar, el

debate ya no se centra en el eje CORA - “eficiencia y reducción a cualquier precio” - sino en alcanzar una “eficacia eficiente”: el sector público no debe costar cuanto menos mejor sino todo lo menos que permita una respuesta efectiva a las necesidades y servicios a los ciudadanos. Será preciso un dimensionamiento adecuado que fortalezca funciones esenciales y aborde ajustes en actividades que no lo sean o en la Administración paralela.

Los nuevos problemas no pueden resolverse con más de lo mismo: la crisis de la COVID 19 agudizará la necesidad de avanzar en la innovación y la digitalización de las instituciones. Se plantea una elevada exigencia a la Administración en términos de competencia y capacitación dentro de un contexto donde la aceleración de los cambios y la complejidad del entorno empujan al sector público a evolucionar a modelos de vinculación laboral más flexibles que permitan una adaptación eficaz para resolver crisis dinámicas e imprevisibles.

## La obligada reconversión

En los próximos años será necesario acelerar una transformación estructural del empleo público hacia un modelo coherente con las exigencias actuales sin que se produzca una descapitalización y una discontinuidad en la labor ejercida por la Administración. Un proceso condicionado por dos facilitadores naturales: el envejecimiento y la digitalización.

A nuestro juicio se deberá impulsar un plan de reconversión coordinado con el fortalecimiento de servicios esenciales y la digitalización, en el que la cobertura de vacantes se haga con visión estratégica y la adecuada planificación, tras una auditoría procedimental para saber realmente el alcance de la reconversión. Es necesario abordar este proceso al margen de la coyuntura, con criterios estratégicos, decidiendo qué vacantes se amortizan, cuáles se reclasifican y cuáles han de mantenerse. Bajo este planteamiento la reposición tiene que ser necesariamente asimétrica, mayor en puestos de nivel superior que en los de un nivel medio -bajo que en muchos casos quedarán *a extinguir*.

Consideramos necesario replantearse el concepto de *puesto de trabajo* e ir más allá abordando su redefinición. Se trataría de dotar flexibilidad a la estructura pasando de los actuales puestos de trabajo a *puestos tipo* con una definición funcional más amplia que abarque un conjunto de campos de polivalencia. En este sentido la ordenación profesional tendría que ser más sencilla dando un paso adelante en la simplificación de los cuerpos existentes, agrupándolos en generalistas y especialistas, limitando la movilidad de éstos a las áreas donde dicha especialización sea necesaria. Proponemos que se habiliten los mecanismos legales para flexibilizar la distribución de efectivos y que el sector público pueda actuar como una única gran empresa donde sus empleados, salvo excepciones, puedan ocupar puestos independientemente de su territorio y vinculación laboral

## Captación, retención y perfiles para una Administración de talento

Ahora más que nunca necesitamos un empleo público capaz con perfiles profesionales adaptados a la nueva realidad. Perfiles para evolucionar de una Administración *doer* (tramita y ejecuta) a un sector público que lidere, planifique, impulse, coordine, colabore o piense estratégicamente.

Planteamos una reforma en la que el nuevo empleo se cree bajo el principio de laboral por defecto reservando la condición de funcionario a los puestos que requieran el efectivo ejercicio de potestades públicas. Consideramos necesario dotar a los gestores de un abanico más amplio de posibilidades para la captación de recursos para lo que serán necesarias nuevas modalidades de vinculación que habrá que habilitar jurídicamente. Es preciso apostar por el talento senior cualificado promoviendo planes de *reskilling* y *upskilling* que permitan una recualificación hacia las nuevas necesidades. Instrumentos como el teletrabajo no sólo dotarán a la Administración de mayor capacidad para sortear riesgos sino que la harán más atractiva para un talento joven innovador que va a necesitar incorporar.

Proponemos avanzar hacia modelos de selección por competencias para equiparnos a la mayor parte de países de nuestro entorno. No se trata de dinamitar el modelo de oposición sino de evolucionarlo hacia otro donde la evaluación por competencias tenga un peso mayor respecto a las pruebas memorísticas. Para ello es necesario profesionalizar la selección centralizando la estrategia en una Comisión Nacional de Selección, independiente y profesional, que establezca los modelos selectivos más adecuados según las necesidades de reclutamiento. Planteamos carreras profesionales basadas en itinerarios, dinamizadas por profesionales del acompañamiento profesional, ajustando la formación a las necesidades y promoviendo la movilidad horizontal. Nos parece imprescindible dignificar la remuneración de determinados colectivos (sanitarios, por ejemplo) y de los niveles superiores con sistemas de retribución variable que vincule su percepción a objetivos colectivos y personales.

## Una dirección profesional para el fortalecimiento institucional

La profesionalización de la función directiva es una reivindicación constante al tratar la reforma de la Administración. España necesita institucionalizar una figura que es generalizada en países OCDE.

Por ello planteamos un Estatuto del Directivo Público que compatibilice la ambición necesaria con dosis de realismo haciéndolo viable desde un punto de vista constitucional y compatible con nuestra cultura político institucional.

En primer lugar debería abrirse jurídicamente un espacio para la dirección pública. Proponemos singularizar los puestos directivos en dos niveles según sean altos cargos con dependencia política directa o puestos de gestión pública más operativa, lo que conllevaría una vinculación jurídica propia y un sistema de nombramiento y selección diferenciado en el que se aunaran los criterios de mérito y confianza en una nueva variable que denominamos de *confianza profesional*.

El nombramiento de puestos más cercanos al nivel político debería otorgar más peso a una confianza con méritos y la selección de puestos más de gestión deberían hacerse por criterios principalmente meritocráticos. Consideramos imprescindible que exista un sistema de contrapeso al nombramiento político que se pronuncie sobre la idoneidad y méritos del nombrado en forma de comisión independiente y profesional.

Es preciso desarrollar una cultura directiva que se identifique con un espacio propio de pertenencia para lo que proponemos incentivar una formación directiva específica que apueste por potenciar este rol y el desarrollo de sus habilidades.

# 1. La imposible reforma del empleo público en España

La reforma del empleo público en España es la gran asignatura pendiente. Han pasado más de dos siglos desde la primera regulación de la función pública y, aunque se han sucedido reformas moldeando diferentes aspectos, la concepción básica alumbrada por aquel entonces se mantiene en esencia.

- ▷ El Estatuto de López Ballesteros (1825-1827) es el primer intento de profesionalizar el empleo público en nuestro país.
- ▷ El Estatuto de Bravo Murillo (1852) se extiende a toda la función pública y desarrolla el sistema de acceso, las categorías profesionales, retribuciones y régimen disciplinario.
- ▷ La ley de Bases de 22 julio de 1918 – también conocida como Estatuto de Maura – pone fin a las cesantías y establece la inamovilidad de determinados puestos técnicos. Generalizó el sistema de oposición memorística y la antigüedad como sistemas para evitar la discrecionalidad en la selección y la carrera profesional.
- ▷ La ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 es la norma que establece mecanismos administrativos para la gestión del personal al servicio de las Administraciones públicas.
- ▷ La ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública es el primer intento de reforma integral de la Administración pública, aunque el resultado final quedó en una serie de medidas de reforma de la del 64.
- ▷ El Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 es el último esfuerzo de calado por reformar en profundidad el modelo de empleo público español. Casi quince años después sigue sin desarrollo en la Administración General del Estado y algunas Comunidades Autónomas.

A pesar de toda esta catarata de reformas el modelo ha permanecido con pocas modificaciones desde su nacimiento en el siglo XIX y el posterior el Estatuto de Maura de 1918, al menos en sus aspectos básicos que son los de aplicación común. Sin embargo, como veremos en este informe, el contexto hace que sea complicado mantener este modelo. La necesidad de fortalecer determinadas áreas de servicio público, la digitalización, las nuevas disciplinas y competencias profesionales, el relevo generacional, etc. son algunos aspectos que invitan a iniciar un ciclo de política reformista en esta materia. Una cuestión que hasta el momento ha sido compleja de abordar por algunas de las razones que exponemos a continuación.

## ¿Cuáles son las razones que impiden una reforma del empleo público?

- La incompatibilidad entre el tiempo de las *politics* (cortoplacista) y el de la *policy* (largoplacista).
- La eventualidad de los cargos políticos impide pensar, decidir y aguantar el pulso de una reforma.
- El desgaste que supone una reforma que es complicada y cuyos réditos políticos son inciertos. Pensemos en lo que puede suponer en el ámbito sanitario.
- La complejidad en términos de fragmentación política y competencial de nuestro Estado.
- Los intereses particulares y corporativistas existentes en la función pública que obstaculizan cambios en contra de su *statu-quo*.
- La comunión de intereses en la que convergen política y función pública: ambos se necesitan mutuamente y sostienen una especie de pacto (no escrito) de no agresión.

## 2. Radiografía del empleo público en España

Establecer una radiografía sobre el empleo público en España no es tarea sencilla. La fragmentación de la Administración en compartimentos estancos, las diversas reformas que se han sucedido - lejos de simplificar han complicado más el panorama - o la propia dificultad en tener datos en determinados ámbitos hacen que el empleo público difícilmente pueda considerarse como un todo homogéneo. Ni siquiera las leyes básicas como el Estatuto del Empleado Público han facilitado esa base común, al existir en las propias disposiciones o la negociación colectiva vías para aplicar soluciones particulares según cada Administración.

### En cuanto al tamaño en número de efectivos

En España existen en la actualidad 2.595.575 personas al servicio de las Administraciones públicas de los que un 57,76% están destinados en las Comunidades Autónomas, un 22,43% en la Administración local y un 19,8% en la Administración General del Estado.

**Cuadro 1.** En términos de efectivos, el empleo público se concentra principalmente en las Comunidades Autónomas.

Administración pública	Efectivos	Porcentaje
Estatal	513.954	19,80%
Autonómica	1.499.304	57,76%
Local	582.317	22,43%

Fuente: Registro Central de Personal, julio 2019

A estos datos habría que añadir el conjunto de empresas y fundaciones públicas sujetas al derecho privado pero cuyo capital está mayoritariamente en manos de las Administraciones públicas. Según un reciente estudio de la Fundación FIDE en España existen 18.574 entes públicos, de los cuales del sector institucional se incluyen 5.751 entidades con personalidad jurídica propia y vinculados en mayor o menor grado a una Administración (central, autonómica o local). De los anteriores, 2.282 (el 39%) son sociedades mercantiles o entidades públicas empresariales. Únicamente a nivel estatal las empresas públicas em-

plean aproximadamente a unos 142.000 trabajadores, a las cuales hay que añadir las ocupadas en el resto de niveles territoriales que podrían incluso duplicar esta cifra.

La tendencia en el empleo público de los últimos años ha sido desigual. Hasta los primeros años de la crisis económica la inercia era de un constante crecimiento - alcanzando un máximo histórico de 2.696.028 efectivos en 2010 - que se vio truncado una vez hubo que aplicar contundentes medidas de consolidación fiscal que limitaron las tasas de reposición y las ofertas de empleo público. Hasta la fecha el empleo público vuelve a crecer, aunque no se han recuperado aún los niveles previos a 2011.

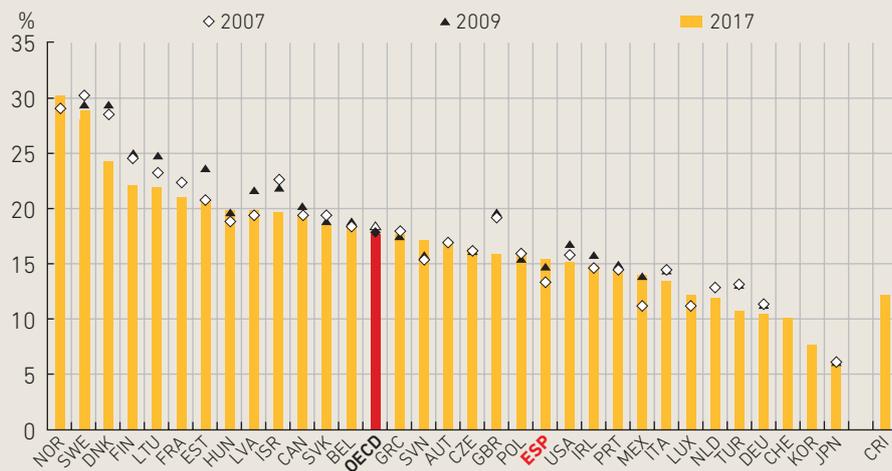
**Cuadro 2.** La evolución del empleo público se ha visto condicionada por la *gran recesión* (2008-2013)



Fuente: Banco de España, 2017

En términos relativos, España cuenta con un empleo público del 2,7% respecto a la población total, inferior a la media de los países de la zona euro que se sitúa en el 3%. La mayoría de los países desarrollados se encuentran con ratios superiores a España: Francia (3,6%), Bélgica (3,5%), Luxemburgo (4,1%), Reino Unido (2,9%) o los países nórdicos (Suecia 3,4%). Cifras similares se obtienen al comparar el peso del empleo público sobre el total del empleo con el resto de países de la OCDE: a nivel cuantitativo España está ligeramente por debajo de la media.

**Cuadro 3.** El peso del empleo público respecto a la fuerza laboral en España está por debajo de la media de la OCDE



Fuente: OCDE Government at a glance 2019

## En cuanto al gasto que supone el empleo público

El 2018 el gasto de personal del sector público español alcanzó la cifra de 127.017 millones de euros, aproximadamente el 10,56% del PIB según la *Estadística de Cuentas Trimestrales No Financieras* publicada por el INE. Mantiene una tendencia creciente de subida desde el año 2013.

Estas cifras sitúan a España por encima de la media de los países de nuestro entorno, siendo la masa salarial pública en nuestro país más alta en porcentaje respecto al tamaño de la economía.

**Cuadro 4.** El peso de los salarios públicos respecto a la economía en España es de los más altos de nuestro entorno



Fuente: Eurostat, 2018

Sin embargo, comparando la masa salarial pública respecto a la masa salarial privada, España está en la media con un porcentaje del 22% equiparable a Francia, Austria, Bélgica o Italia y alejado del país que más desajuste presenta en este sentido, Grecia, donde los salarios públicos representan un 32% respecto al total de salarios..

**Cuadro 5.** El peso de los salarios públicos respecto a la masa salarial total en España está en la media de los países europeos de nuestro entorno



Fuente: Eurostat, 2017

## En cuanto a la temporalidad del empleo público

Cuando hablamos de empleo público lo estamos haciendo genéricamente de un concepto que es muy amplio y heterogéneo. Lo es en la tipología de su relación laboral y en el grado de permanencia que esta conlleva: la relación más habitual es la de funcionario de carrera, especialmente en la Administración General del Estado donde lo son el 62%, al contrario de la Administración local, donde predomina el personal laboral con un 55,1%. En ambos casos se tratan de relaciones de permanencia estable.

Por el contrario, el personal eventual o los funcionarios interinos mantienen una vinculación temporal cuyo peso es muy significativo (un 22%), especialmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas (un 32%, aunque en determinados niveles profesionales es incluso mayor) al ser el interino una figura predominante en el sector de la educación, la sanidad o la justicia cuyos medios personales están transferidos.

**Cuadro 6.** La temporalidad es muy acusada en los servicios del estado del bienestar que prestan las Comunidades Autónomas

Administración pública	Eventuales e interinos	Porcentaje
Estatal	11.701	2,2%
Autonómica	481.280	32,0%
Local	67.736	11,6%

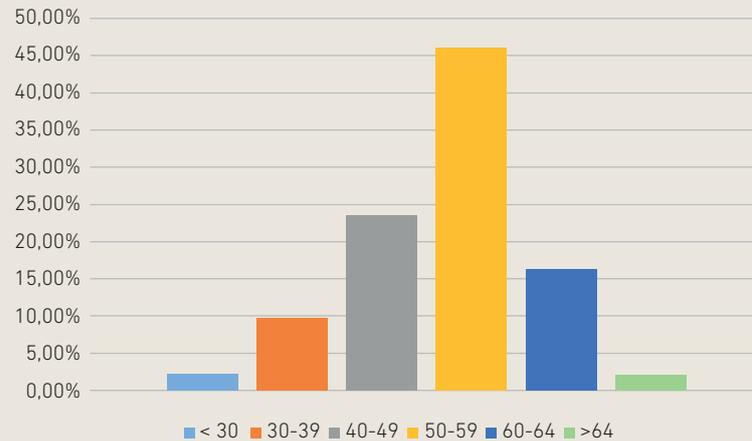
Fuente: Registro Central de Personal, julio 2019

## En cuanto a la edad del empleo público

La Administración española vivió su etapa de mayor incremento de efectivos en los años 80 gracias al desarrollo del llamado *estado del bienestar* y al nacimiento de las Comunidades Autónomas. Fueron unos años en los que ingresó en las Administraciones españolas la llamada generación del *baby boom*.

Los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública se refieren a la edad de los empleados públicos en la Administración General del Estado pero pueden dar idea del resto de Administraciones, aunque en el caso de las autonómicas su desarrollo ha venido condicionado por un modelo viciado a base de interinos con el que no se ha conseguido romper en la actualidad.

Según estos datos, casi la mitad de los empleados públicos que prestan servicios en el sector público estatal están en la horquilla de entre 50 y 59 años, mientras que el 62,44% tiene más de 50 años y casi el 86% más de 40 años.

**Cuadro 7.** El personal de la Administración General del Estado está fuertemente envejecido

Fuente: Registro Central de Personal, julio 2019

## En cuanto a la cualificación del empleo público

Otro de los aspectos relevantes a la hora de trazar a grandes rasgos una radiografía del empleo público español es su cualificación

En cuanto a la distribución de funcionarios podemos contemplar cómo la mayor parte de los mismos se sitúan en los subgrupos C1 y C2 - casi el 70% - que corresponden a cuadros medios y personal base.

**Cuadro 8.** Existen 2,7 efectivos de nivel administrativo por cada efectivo del nivel superior

Subgrupo	Porcentaje
A1	14,90%
A2	18,86%
C1	40,13%
C2	26,01%
2,68 efectivos del subgrupo C1 por cada A1	

Fuente: Registro Central de Personal, 1.1.19

**Cuadro 9.** El personal de los niveles inferiores en la pirámide administrativa casi alcanza el 40% del total de efectivos

Nivel	Porcentaje
Directivo (30 y 29)	3,5%
Pre directivo y técnicos superiores (24 a 28)	25,10%
Cuadros medios (18 a 23)	32,84%
Personal base (menos 18)	38,72%

Fuente: Registro Central de Personal, 1.1.19

Tendencia ésta que se va repitiendo en cada una de las diferentes ofertas públicas que se han venido publicando en los últimos años: más de la mitad de las nuevas plazas (70% aprox.) en los últimos años están destinadas a grupos profesionales de cualificación media-baja (C1, administrativos y C2, auxiliares) mientras que es muy pequeño el número (menos del 20%) dedicado a los cuerpos superiores de la Administración.

**Cuadro 10.** Las plazas de nuevo ingreso en cuerpos superiores apenas alcanzan el 15% de toda la oferta de empleo público en promedio de los últimos cinco años

Año	A1	A2	C1	C2
2019	11,91%	15,38%	19,95%	52,76%
2018	14,13%	11,89%	21,17%	52,81%
2017	14,27%	11,75%	22,20%	51,79%
2016	17,14%	16,68%	13,64%	52,53%
2015	22,05%	15,94%	11,10%	50,91%

Fuente: Oferta pública de empleo AGE

## En cuanto a la presencia de la mujer en el empleo público

La presencia de la mujer en el sector público ha venido incrementándose significativamente en los últimos años, especialmente en las Administraciones surgidas tras la descentralización institucional que dio lugar a las Comunidades Autónomas.

Si tomamos el conjunto de las Administraciones comprobamos que hay más mujeres que hombres (un 56% vs. 44%) y es en la Administración autonómica donde la presencia femenina alcanza casi el 70% mientras que en la Administración General del Estado es justo al contrario, debido al peso que tienen en este colectivo las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado donde la presencia de la mujer es muy inferior a la masculina.

Sin embargo esta presencia de la mujer en el empleo público no se traslada a su participación en puestos directivos de máxima responsabilidad dado que frente al 56% general la presencia en cuadros de dirección apenas alcanza el 31%.

**Cuadro 11.** Las mujeres son mayoría en las Administraciones autonómica y local

Administración pública	Hombre	Mujer	Porcentaje mujer
Estatal	354.902	159.052	30,94%
Autonómica	487.643	1.011.661	67,47%
Local	293.112	289.205	50,33%

Fuente: Registro Central de Personal, julio 2019

## En cuanto a la diversidad sectorial del empleo público

La estructura del sector público es compleja, sectorial y territorialmente. A nivel sectorial es necesario distinguir entre el sector público administrativo y el sector público no administrativo (empresarial y fundacional).

A su vez, el sector público administrativo está formado por la multitud de diferentes organismos regidos por derecho público según las distintas normativas reguladoras: Administración general, organismos autónomos, entes públicos empresariales o agencias, que a su vez operan en grandes verticales de negocio como son los siguientes.

**Cuadro 12.** Bienestar, seguridad y recaudación concentran más de 50% del empleo público

Sector	Competencias	Efectivos	Fuente
Educación no universitaria	Autonómicas	504.509	Ministerio de Educación y Formación Profesional (curso 2018-19)
Educación universitaria	Mixto Estatal – Autonómicas	158.952	Boletín del Personal al servicio de las Administraciones públicas (julio 2019)
Sanidad	Autonómicas	515.312	Boletín del Personal al servicio de las Administraciones públicas (julio 2019)
Poder Judicial y Administración de Justicia	Mixto Estatal – Autonómicas	59.605	Consejo General del Poder Judicial (1.1.20)
Agencia Estatal de la Administración Tributaria	Estatal	25.513	Boletín del Personal al servicio de las Administraciones públicas (julio 2019)
Administración de la Seguridad Social	Estatal	25.559	Boletín del Personal al servicio de las Administraciones públicas (julio 2019)
Defensa y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	Mixto Estatal – Autonómicas	258.816	Boletín del Personal al servicio de las Administraciones públicas (julio 2019)

Fuente: *Elaboración propia*

## Algunas conclusiones sobre el empleo público en España

- 1.** Cuantitativamente el empleo público en España está en un nivel de efectivos similar a la media de los países de nuestro entorno, aunque cualitativamente (por composición y cualificación) tiene particularidades propias
- 2.** No es barato: el coste salarial medio está por encima de la media de la OCDE.
- 3.** Presenta una importante tasa de temporalidad, especialmente en los servicios del bienestar.
- 4.** Tiene una baja cualificación, que se va reproduciendo en las sucesivas ofertas que aparecen año tras año.
- 5.** La edad media es muy alta, esperándose jubilaciones masivas en los próximos años.
- 6.** Su mayor peso se concentra en sectores vinculados al bienestar, la seguridad y la recaudación.
- 7.** La presencia de la mujer es mayoritaria en los servicios del bienestar aunque aún reducida en los niveles directivos y en áreas específicas como seguridad.
- 8.** La Administración “paralela” es significativa, en número de instituciones y personas que emplean.

### 3. El empleo público para una administración post COVID 19

El empleo público de nuestro país vendrá marcado por las necesidades que habrá que atender.. El informe *Administración 2030. Una visión transformadora* elaborado por el Observatorio para la Transformación del Sector Público Esade PwC resume en ocho los factores a los que habrá de enfrentarse la Administración pública en los próximos años.

#### Retos a los que el sector público habrá de enfrentarse en la próxima década

- **El océano de las incertidumbres:** más riesgos a gestionar, más variables e impredecibles.
- **La atomización de la cosa pública:** fragmentación de actores y grupos de interés.
- **El envejecimiento progresivo de la sociedad:** ciudadanía con edad media mayor.
- **La creciente exigencia respecto a los servicios públicos:** ciudadanía más cualificada y exigente que en tiempos convulsos mira hacia Estado, obviando otras instancias supranacionales o privadas..
- **La desigual distribución de la riqueza y empleo:** polarización social y económica.
- **La fisonomía urbana del territorio:** despoblación y concentración en mega ciudades.
- **El descrédito y la desconfianza en las instituciones:** a la mayor exigencia hacia lo público en tiempos convulsos se le suma la desconfianza que se arrastra..
- **El tsunami de la digitalización:** la tecnología como *driver* transformador del todo.

Fuente: Observatorio para la Transformación del Sector Público Esade PwC, 2020

Estos retos son los que marcan un contexto que fuerzan a repensar el sentido de la Administración pública, su capacidad para afrontar los problemas que nos vienen y los instrumentos con los que ha de dotarse para hacer frente a retos que son muchos y diversos.

## La crisis de la COVID 19 que obliga a nuevos planteamientos

La crisis de la COVID 19 es un ejemplo extraordinario de problema complejo como los que el sector público debe hacer frente. Una crisis de una extraordinaria magnitud que surge de la nada pero es capaz de paralizar Estados, sembrar el pánico y la ansiedad entre la ciudadanía y poner en jaque la estabilidad económica y social. Hablamos de una crisis sanitaria global que infecta a millones de personas en el mundo, provoca la muerte de centenares de miles y siembra el miedo y el temor en el resto. Una crisis económica aún más profunda que la *gran recesión* del 2008. Y una crisis social que pondrá a prueba nuestros modelos de bienestar.

Ante este escenario dantesco han saltado todas las costuras, también las de la gestión pública. La ciudadanía mira a unas instituciones que tienen que ofrecer soluciones en tiempo record. Sanidad, emergencias, seguridad pública, transporte, servicios esenciales todos ellos que han de funcionar correctamente en situaciones muy difíciles y que requieren una capacidad de gestión para encontrar soluciones flexibles y eficaces así como unos profesionales adecuados en cantidad y competencia.

La gestión de lo público y sus profesionales son uno de los principales instrumentos, si no el principal, para ofrecer respuestas a crisis de esta magnitud. Un empleo público que ha de ser el adecuado para servir en una Administración que debe redefinir su misión y redoblar su esfuerzo por transformarse para ser eficaz.

## La administración post COVID 19

- **Al servicio de la sociedad:** centrada en su fin esencial transformador de la realidad en pos del bienestar de las personas.
- **Enfocada a lo básico:** garantizando derechos que el mercado difícilmente puede ofrecer.
- **Proporcionar seguridad, estabilidad, continuidad:** frente a situaciones de incertidumbre y crisis como las actuales se necesitan respuestas.
- **Dinamizar, promover y liderar:** al universo atomizado de actores para enfrentar problemas complejos y emergentes.
- **Generar confianza,** para recuperar la legitimidad y su prestigio de cara a la sociedad y para poder atraer talento.
- **Ser sostenible:** racionalizando y priorizando servicios básicos a un coste razonable.

*Fuente: Observatorio para la Transformación del Sector Público Esade PwC, 2020*

Una Administración capaz de hacer frente a todo este abanico de exigencias va a necesitar de un empleo público cuyas características podrían sintetizarse en las siguientes

- ▷ **Un empleo público bien dimensionado:** en la actualidad más de la mitad de los efectivos del sector público están destinados a funciones esenciales (servicios básicos, ejercicio de autoridad, tributos) que incluso habrán de ser fortalecidas a raíz de la crisis de la COVID 19. Pero existe un margen importante de ajuste en actividades no esenciales, tareas que van a ser innecesarias o en la Administración “paralela”. Las decisiones políticas más inmediatas deberán determinar en qué ámbitos es necesario reforzar las plantillas públicas y en qué otros es necesario ajustar.
- ▷ **Un empleo público listo para la innovación y la digitalización:** uno de los retos de la Administración pública es dar respuesta a una agenda que traslada problemas de una dimensión y complejidad que no se pueden resolver con un más de lo mismo. La crisis del COVID 19 agudizará la necesidad de avanzar en la digitalización de la Administración y en innovar para producir impactos positivos y hacerlo, en determinados casos, de manera radical. Sus empleados deberán estar dispuestos y orientados al cambio permanente, a la búsqueda de soluciones diferentes en muy cortos espacios de tiempo.

## El empleo público ante la inteligencia artificial

El avance de la inteligencia artificial en nuestra sociedad es una muestra evidente de cómo el empleo público ha de estar listo para la innovación y la digitalización. Todo ello se acelerará tras la crisis del COVID 19.

La aplicación de este tipo de tecnologías tiene derivadas jurídicas, éticas, sociales y políticas. ¿Cómo formular normas para una regulación eficaz? ¿Cómo afectará al procedimiento administrativo? ¿Cómo ejercer un control que es de naturaleza tecnológica y jurídica? Son cuestiones todas ellas imprescindibles en los próximos años que requerirá un empleo público preparado y capacitado para abordarlas.

- ▷ **Un empleo público flexible y orientado al servicio:** la Administración tiene un importante componente de organización de servicios y en un contexto donde avanza la comeditización de determinadas actividades, el sector público tendrá que evolucionar a modelos de relación laboral más flexibles que permitan una adaptación mucho más eficaz para revolver crisis dinámicas e imprevisibles como la del COVID19.
- ▷ **Un empleo público competente y capacitado:** en un contexto de volatilidad e incertidumbre el sector público ha de ser garantía de estabilidad para una ciudadanía que se fijará en él para obtener respuestas. Esto plantea una elevada exigencia a la Administración en términos de nuevas competencias y capacidades, que deberá ser referente a la hora de abordar problemas de elevada complejidad.

## 4. Ejes para la transformación del empleo público

Un eficaz y eficiente funcionamiento del sector público depende de disponer de un capital humano capaz de atender las complejas necesidades de la sociedad actual. Hacerlo a un coste razonable es imprescindible y más cuando se han tenido que derivar ingentes cantidades de recursos para contener los daños de una crisis sanitaria, económica y social como la ocasionada por el COVID 19.

Aunque la reflexión sobre el coste de la Administración debe avanzar el debate no se centra en el eje CORA “eficiencia y reducción a cualquier precio” sino en el de “eficacia eficiente”: el sector público no debe costar cuanto menos mejor sino todo lo menos que permita una respuesta efectiva de las necesidades y servicios a los ciudadanos. Un ejemplo para ilustrar: durante años hemos querido alimentos al menor precio posible, sin embargo en los últimos tiempos se ve un cambio en las pautas del consumidor a favor de los productos ecológicos o de mayor calidad aunque eso significase un coste algo mayor.

Aun así serán necesarios un dimensionamiento y una productividad adecuadas que, a su vez, vendrán condicionadas por el nivel de desempeño de los trabajadores públicos ya que éstos representan la parte más importante de los costes de producción de la acción pública.

La crisis de la COVID 19 plantea una exigencia irrenunciable en cuanto a la reforma de la Administración y más concretamente a la necesidad de tener el empleo público que ésta necesita. Esta reforma podría articularse en los siguientes ejes de actuación:

- 1. La reconversión de la estructura administrativa:** se trata de acelerar la transformación estructural del empleo público hacia un modelo coherente con las exigencias actuales sin que se produzca una descapitalización y una discontinuidad en la labor ejercida por la Administración.
- 2. Los perfiles profesionales que demanda una Administración de talento:** el complicado entorno actual requerirá un alineamiento entre los cambios que en él se producen y las competencias de las personas que forman parte de una Administración que va a necesitar, más que nunca, escuchar, conocer, comprender e interiorizar lo que está pasando, para actuar así de manera eficaz.
- 3. Una reforma en la captación y retención de talento:** el acceso al empleo público mediante oposición, principalmente memorística, viene siendo desde hace décadas el sistema generalizado para adquirir la condición de empleado público. Un modelo que debería cambiar: cuestionamos su idoneidad para seleccionar a los profesionales públicos actuales, habida cuenta de los perfiles profesionales demandados, los tiempos que se requieren para cubrir determinadas posiciones y las circunstancias de un mercado laboral donde la Administración pública ha de competir para la captación de talento. Tan importante como la selección es el diseño de una carrera profesional que permita a la Administración mantener un empleo público de altas prestaciones y retener el talento que tanto esfuerzo

representa captar y desarrollar. Es éste un reto fundamental al que habrá de responderse ofreciendo un crecimiento profesional satisfactorio.

- 4. La profesionalización de la función directiva.** La profesionalización de la función directiva es una reivindicación presente desde hace algún tiempo al tratar la reforma de la Administración. Avanzar en esta línea es clave para el fortalecimiento institucional de un país como el nuestro, caracterizado por la dualidad que supone la política y el funcionariado en la pugna por este tipo de puestos.

## De la administración de personal a la gestión de personas

La reforma del empleo público requerirá un reenfoque de la tradicional visión de la función de recursos humanos en la Administración: la administración de personal o, dicho de otra manera, los funcionarios administrando la hoja de servicios de otros funcionarios (trienios, ascensos, licencias, etc.) deberá convertirse en un área profesional y estratégica. La profesionalización deberá ir de la mano de contar con especialistas en selección, gestión por competencias o relaciones laborales. La orientación menos instrumental y más estratégica será fundamental para que esta función aporte valor añadido ofreciendo a la Administración pública personas que mejor contribuyan a los retos que se prestan y a un adecuado aprovechamiento de las mismas.

### 4.1. La obligada reconversión de la estructura administrativa

Son tres los factores que van a condicionar la evolución del tamaño y estructura del empleo público en los próximos años:

- **La necesidad de fortalecer lo público para hacer frente a los nuevos riesgos:** la crisis del COVID 19 supone un antes y un después que va a hacer preciso potenciar determinadas áreas en detrimento de otras. La prevención de crisis, el cambio climático, el reto demográfico, la desigualdad, la regulación digital, etc. son algunas de las áreas de políticas públicas que van a requerir nuevas capacidades en detrimento de otras, tradicionalmente prestadas por la Administración, pero que podrán ser ofrecidas por el mercado.
- **La digitalización:** impactará en la evolución del tamaño y estructura del empleo público de dos maneras. En primer lugar, será preciso reforzar las Administraciones con capacidades digitales ya que serán necesarias nuevas funciones de regulación y definición de políticas que van a tener un marcado trasfondo digital. En segundo lugar, también de suma importancia, se va a acelerar con fuerza el uso de la tecnología para mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas y lo hará de varias maneras:

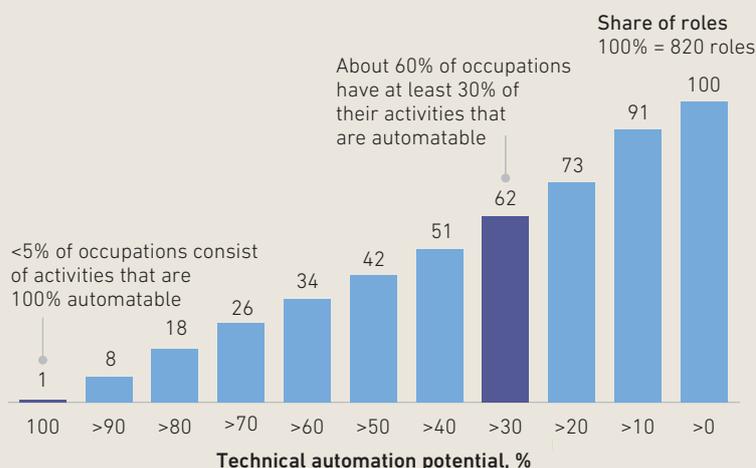
- La automatización hará que se eliminen tareas de medio-bajo valor añadido, muy numerosas en el funcionamiento burocrático y parte de las cuales se arrastran por *siempre se ha hecho así*, pero que podrán empezar a ser realizadas por máquinas o simplemente ser eliminadas en un procedimiento administrativo más automatizado.

### La burocracia en el punto de mira de la automatización

Según la mayor parte de los estudios realizados hasta la fecha las tareas burocráticas o de oficina son las más susceptibles de ser sustituidas por la automatización. Estas tareas suponen una parte significativa, aunque no la principal, de la actividad desarrollada dentro de las Administraciones públicas. En este ámbito se incluyen las tareas más automatizables: cotejo y comprobación de datos, tramitación de documentos o procesamiento de información, atención física, etc.

- La desintermediación provocada por tecnologías en auge impactará de lleno en las funciones de una Administración en la que una de las funciones principales es precisamente ser intermediario y dar fe de determinadas transacciones. Si gracias a determinadas tecnologías como el *blockchain* pueden realizarse transacciones entre personas físicas o jurídicas con garantías incluso mayores sin necesidad de un intermediario público, parte de las funciones clásicas de la Administración carecerían de sentido.
- La gestión de datos será cada vez de mayor importancia para la planificación y la toma de decisiones. Países como Singapur, Corea o Alemania nos están mostrando cómo a partir de los datos es posible un control más eficaz de una pandemia con la del COVID 19.

Centrándonos en la automatización que es el impacto más importante (cuadro 13) la tecnología simplifica tareas, no funciones: dentro de una función se realizan numerosas tareas, una parte de las cuales son automatizables y otras no.

**Cuadro 13.** El 60% de funciones llevan asociadas al menos un 30% tareas automatizables

Fuente: McKinsey, 2017

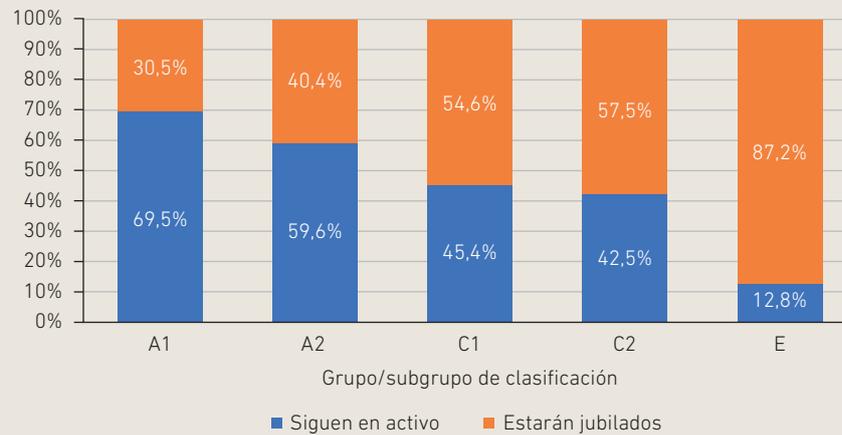
Esta posibilidad de que se difuminen tareas se ve complementada con la aparición de otras nuevas, aunque muy diferentes, y la urgencia en reforzar servicios públicos que son estratégicos para el funcionamiento del Estado. A pesar de ello, si nos atenemos al número aproximado de posiciones en funciones burocráticas, el porcentaje que podrían ser eliminadas por la automatización de tareas supondría en los próximos años una horquilla de 300.000 a 500.000 puestos excedentarios de llevar a cabo una estrategia decidida de transformación que tuviera como base una apuesta agresiva por la digitalización.

Un proceso de reconversión de estas características exigiría acompasar los ritmos de la digitalización a los ajustes de empleo con el coste social evidente y la más que posible necesidad de tomar medidas jurídicas extraordinarias para salvar los obstáculos impuestos por la naturaleza contractual del empleo público.

▷ **El envejecimiento:** en el apartado de la *Radiografía del Empleo público en España* veíamos que más del 60% del empleo público tiene en la actualidad más de 50 años. España es el tercer país más envejecido de la OCDE y se prevén numerosas jubilaciones en los próximos años.

El envejecimiento es un factor de ajuste natural de las plantillas públicas en los próximos años. Se prevé que de oficio se podrían jubilar en la próxima década del orden de 800.000 a 1.000.000 de empleados públicos en las Administraciones españolas.

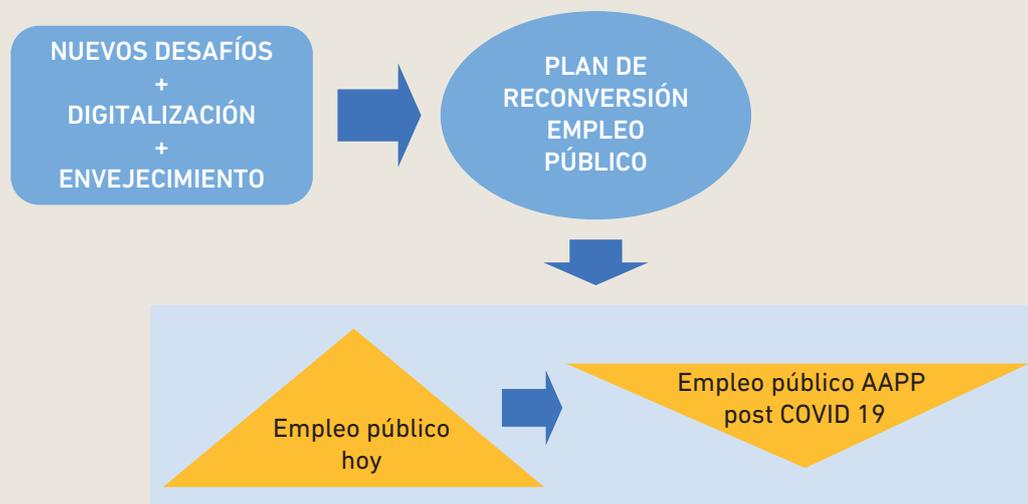
Se da además la circunstancia de que el envejecimiento es mayor en los empleos de menor cualificación como vemos en el cuadro que proyecta a 2028 los efectivos que estarán jubilados por subgrupo profesional.

**Cuadro 14.** De aquí a 2028 podrían jubilarse el 60% de los efectivos C1 y C2

Fuente: Áreses y Valdés, 2019

Los tres factores que hemos enumerado con anterioridad (nuevos desafíos, digitalización y envejecimiento) son los que determinarían el plan de reconversión de puestos de trabajo que debería abordar el empleo público en los años próximos.

Un plan cuyo objetivo final debería ser evolucionar las estructuras de empleo público actuales hacia un modelo más acorde con las necesidades futuras, sin que se produzca una descapitalización del conocimiento y asegurando la continuidad en el adecuado funcionamiento de los servicios públicos. Que podría sostenerse en dos ejes: el ajuste de puestos de trabajo excedentarios y el rejuvenecimiento de las plantillas.

**Cuadro 15.** Plan de reconversión para una Administración post COVID 19 con más músculo

Fuente: Elaboración propia

## Algunas propuestas

### Propuesta 1

**Impulsar un plan de reconversión coordinado con el fortalecimiento de servicios esenciales y la digitalización.** Es precisa una planificación en la cobertura de nuevas vacantes coordinada con dos decisiones políticas de máximo nivel: el fortalecimiento de servicios esenciales y la aceleración del proceso de digitalización que incluya una auditoría procedimental para saber realmente cuál puede ser el alcance real de la reconversión. Actualmente la inercia acaba reponiendo vacantes innecesarias mediante procesos de consolidación de empleo que no siempre atienden a las necesidades de la Administración. Proponemos un rediseño de cómo tendrían que ser las estructuras de puestos para que la cobertura de vacantes se haga con visión estratégica y con la adecuada planificación. A ello puede ayudar establecer comisiones de rediseño y planificación de puestos de trabajo por cada Administración pública. Se trataría de grupos de trabajo independientes que trabajen al margen de la coyuntura, centrados en pensar, reflexionar y analizar las relaciones de puestos de trabajo y en la toma de decisiones de qué vacantes se amortizan, cuáles se reclasifican y cuáles han de mantenerse.

#### La oferta de empleo público 2019

La Oferta de Empleo Público 2019 en la Administración General del Estado incorpora tres factores muy oportunos para avanzar en la senda que estamos planteando: analiza la tendencia de envejecimiento de plantillas, tiene en cuenta las necesidades plurianuales de cada departamento y se revisa la tasa de cobertura para optimizar su dotación y que no queden plazas sin cubrir.

Pero un planteamiento así es insuficiente. No es posible continuar diez años siguiendo la inercia natural: el fortalecimiento de determinados servicios esenciales y la aceleración de la digitalización serán dos inputs clave e inmediatos para la reconversión del empleo público.

### Propuesta 2

**Suprimir la tasa de reposición.** La tasa de reposición es un mecanismo que anima al incrementalismo, a cubrir vacantes que en poco tiempo serán innecesarias, un elemento inercial que impide el análisis minucioso y detallado de cada uno de los puestos de trabajo, su conveniencia y necesidad. De ahí que planteemos que la planificación y el rediseño continuo de las necesidades sean los instrumentos necesarios para determinar qué puestos reponer y cuáles no. Dentro de este replanteamiento la reposición tiene necesariamente que ser asimétrica: mayor en puestos de nivel superior que en los de un nivel medio – bajo que en muchos casos quedarán *a extinguir*.

### Propuesta 3

**Replantearse el concepto de puesto de trabajo y abordar su redenominación.** El puesto de trabajo singularizado implica rigidez, complejidad e ineficiencia. Proponemos impulsar la flexibilidad pasando

de los actuales puestos de trabajo a *puestos tipo* con una definición funcional más amplia que abarquen un conjunto de campos de polivalencia.

Proponemos igualmente cambiar su denominación para adaptarlos a la nueva realidad, teniendo en cuenta que la mayor parte de sus nombres responden a cuando se crearon las estructuras actuales hace varias décadas. Nombres como *jefe de negociado* o *gestor de programas* evocan precisamente el modelo que se intenta replantear. Nuevos perfiles necesitan de nuevas denominaciones.

## Propuesta 4

**Avanzar en la simplificación del sistema de cuerpos.** Proponemos una nueva ordenación profesional más sencilla en la que los puestos de trabajo se configuran bajo un modelo de *puestos tipo* o áreas funcionales que abarcan un conjunto de tareas.

Los cuerpos nacen con el sentido de disponer de un conjunto de profesionales especializados que puedan abordar tareas muy específicas que la Administración se reserva en exclusiva. Este concepto cambia en el momento que la normativa de función pública se modifica permitiendo que cualquier funcionario de carrera, dentro de un subgrupo e independientemente de su cuerpo de adscripción, pueda acceder a cualquier puesto de trabajo. A partir de ese momento el sistema pierde gran parte de su sentido: la especialización que otorga el ingreso en un cuerpo determinado se diluye al permitir carreras profesionales que no están condicionadas por el cuerpo de origen pasando éste a convertirse en un mero vehículo para el ingreso y referente profesional corporativista.

En la actualidad, en el conjunto de la Administración pública hay centenares de cuerpos si consideramos todos los subgrupos. Sólo en el subgrupo A1 de la Administración General del Estado hay 59 entre Cuerpos de la Administración, Cuerpos y Escalas de la Administración de la Seguridad Social y Escalas de Organismos Autónomos.

En anteriores reformas ya se han producido avances en la simplificación del sistema de cuerpos. Nuestra propuesta es la de avanzar en este camino de simplificación o rediseño de la estructura actual de cuerpos sobre la que se sustenta la función pública (en todos los subgrupos, especialmente en los A2, C1 y C2), pasando de los más de un centenar existentes en la actualidad a un número menor. Se trataría de agrupar al máximo en cuerpos generalistas – que a su vez podrían tener ramas profesionales específicas si fuera necesario- dejando como cuerpos especialistas los que tuvieran sentido y cuyos funcionarios únicamente hicieran labores especializadas compatibles con su cuerpo de adscripción. El informe Thiriez sobre el que se basa una reforma de la alta función pública francesa plantea, con algunos matices, la sustitución de los altos cuerpos del Estado por agrupaciones funcionales de empleo.

## Propuesta 5

**Incrementar los mecanismos de movilidad y ajuste temporal.** La crisis del COVID19 ha puesto de manifiesto las tremendas rigideces de nuestro empleo público: cuando centenares de miles de ERTEs se han atascado pendientes de autorización administrativa, el Estado no ha dispuesto de mecanismos para movilizar con urgencia y carácter extraordinario el ejército de efectivos necesario para poderlos atender; cuando el Ministerio de Sanidad ha centralizado las competencias hemos visto cómo no disponía de capacidad de gestión propia para ejercerlas ni disponía de medios para reclutar con agilidad dichas capacidades; por otra parte hemos visto cómo las empresas han ajustado temporalmente sus plantillas cuando han cesado su actividad sin que haya ocurrido algo similar en los segmentos de la Administración de

medio- bajo funcionariado que ha parado la tramitación y en casa no han mantenido el teletrabajo. La habilitación de los mecanismos legales para poder realizar suspensiones temporales de empleo en situaciones excepcionales podría ser una cuestión a analizar.

Además nuestro complejo sistema de descentralización institucional tiene el inconveniente de levantar barreras entre Administraciones y aislar en silos posibles bolsas de empleo público que pudieran resultar excedentarias pero que impiden atender déficits en otros ámbitos. Esto genera unas ineficiencias significativas que podrían minimizarse si el sector público en su conjunto actuara como una única gran organización donde la movilidad de sus empleados, independientemente de la adscripción de origen y el modo de relación, estuviera garantizada, con unas mínimas salvaguardas vinculadas a la necesidad de especialización o a la necesidad de ostentar la condición de funcionario de carrera en casos muy concretos.

## La reconversión de las Fuerzas Armadas en España

El proceso de reconversión que sufrieron las Fuerzas Armadas españolas entre 1983 y su completa profesionalización en 2002 es un precedente que muestra de que la reconversión del empleo público civil es posible aunque cuidando de manera precisa determinados aspectos.

El objetivo fundamental que se planteó era pasar de un ejército desfasado, sobre dimensionado y con una orientación interna y territorial a un ejército moderno, organizado sobre la base de capacidades funcionales, con vocación exterior y profesionales con competencias más avanzadas.

Sucesivos planes de reestructuración se pusieron en marcha en ese periodo para el cambio gradual de la estructura orgánica y territorial (planes META, RETO y NORTE). La ley 17/1989 de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, simplificó sustancialmente la estructura de cuerpos y escalas declarándose a extinguir un importantísimo número de ellas, reclasificó profesionalmente al personal, promovió el pase a la reserva de una importante cantidad de cuadros medios y bajos e impulsó la profesionalización.

A pesar de todo ello el proceso dejó un vacío de talento senior importante, especialmente entre los altos niveles del escalafón. El coste de pérdida de experiencia y capacidad, en este caso irreparable, es una lección a considerar al plantear procesos de este tipo.

## 4.2. Los perfiles profesionales que demanda una administración de talento

Atender las necesidades de una sociedad compleja es la función principal de unos poderes públicos que habrán de manejarse en entornos muy exigentes.

Ahora más que nunca se necesitará de un empleo público capaz, que sepa escuchar, conocer, comprender e interiorizar lo que está pasando, para así actuar con determinación y eficacia. Para ello son precisos perfiles profesionales con competencias - conocimientos y habilidades - adaptados a la nueva realidad que permitan a los empleados públicos abordar con éxito aspectos como el cambio demográfico, la digitalización, los riesgos globales, la diversidad o la fragmentación social. Se requieren perfiles con competencias que permitan pasar de una Administración *doer* que tramite y ejecute a un sector público que lidere, planifique, impulse, coordine, colabore o piense estratégicamente.

### Los perfiles profesionales para una Administración 2030

Veíamos en el capítulo anterior cómo las Administraciones se estructuran en puestos de trabajo de media y baja cualificación con una base importante de cuadros, administrativos y profesionales de apoyo y una cúspide más pequeña de directivos, pre directivos o técnicos superiores. Dentro de estos últimos abundan los juristas que ingresan en un determinado cuerpo de funcionarios y, a partir de ahí, desarrollan una carrera que puede ser más generalista de gestión o especialista según el cuerpo de procedencia.

A esta estructura base nuestro empleo público incorpora unas sólidas capacidades que han ido fraguándose durante décadas y cuyas principales características son las siguientes:

- **Alta cualificación:** nuestra alta función pública tiene una elevada preparación técnica producto de la exigencia del proceso selectivo y de una posterior práctica profesional que, en determinados ámbitos, es muy enriquecedora. Profesionales sanitarios, jueces y magistrados o inspectores de finanzas son ejemplos de colectivos profesionales cuya preparación es reconocida y valorada por expertos y ciudadanos.
- **Rigor:** conviene destacar su capacidad para trabajar con rigor, con calidad y meticulosidad, enfocándose en los detalles y siguiendo procedimientos establecidos.
- **Especialización:** se da una combinación exitosa entre perfiles generalistas y nichos de especialidad en áreas concretas. En este segundo ámbito se desarrollan conocimientos específicos y se profundiza lo suficiente como para afirmar que el sector público dispone de profesionales muy reclamados en determinadas materias.
- **Análisis:** existe una elevada capacidad para analizar los problemas de forma minuciosa, entendiendo y evaluando, argumentando y planteando cuál es la forma más adecuada de actuar, motivando de manera precisa las decisiones.

Estas competencias conforman el ADN de nuestro empleo público desde sus orígenes. El problema lo encontramos cuando miramos a las necesidades de futuro de una Administración que debe hacer frente a riesgos sociales, medioambientales, geopolíticos, económicos y tecnológicos y nos preguntamos qué perfiles necesita.

- a. Los perfiles jurídicos: la Administración siempre estará basada en el principio de legalidad y mantendrá las funciones de promover la regulación, aplicarla y actuar conforme a Derecho. Aunque ya abundan, siempre serán necesarios perfiles jurídicos, cada vez más orientados a un mundo donde lo jurídico y lo tecnológico habrán de convivir. Serán juristas que tendrán que conocer y comprender cómo funciona lo digital para poder dictar y aplicar normas fuertemente influenciadas por la tecnología.
- b. Los perfiles de humanidades: entender al ser humano, cómo es su comportamiento personal y colectivo, es y será fundamental para el correcto desempeño de lo público. De ahí la importancia que tendrá el disponer de perfiles de científicos sociales (demógrafos, sociólogos, politólogos, etc.) que analicen las dinámicas, establezcan las bases para formular las políticas públicas y puedan a su vez nutrir unidades o equipos de evaluación de las mismas.
- c. Los perfiles científicos-tecnológicos o STEM: aunque existen y han ido ganando protagonismo en los últimos años, actualmente son minoritarios en las Administraciones públicas. Matemáticos, estadísticos, tecnólogos o ingenieros están adquiriendo un protagonismo principal a medida que la economía y la sociedad van estando cada vez más influenciados por la digitalización. Son necesarios para impulsar las políticas digitales, la digitalización de las instituciones, la gestión basada en la evidencia del dato, para promover regulación, ejercer supervisión y control de numerosos aspectos donde la tecnología va a tener un papel fundamental.

## ¿Qué perfiles están demandando las empresas?

El último *Informe sobre el Estado del Mercado Laboral en España* publicado por InfoJobs y Esade señala algunos de los perfiles actualmente más demandados por el mercado laboral. Los hay que no tienen ninguna relación con lo que puede ser el negocio del sector público (experto en *supply chain*) pero otros sí:

- Analista de datos: este tipo de perfiles no ha dejado de crecer desde el momento que la minería de datos se empieza a considerar como un activo estratégico para las empresas.
- Científico de datos: la que algunos dicen es la profesión más atractiva del siglo XXI. Es una versión evolucionada del perfil de analista ya que requiere interpretar los datos en clave de un negocio específico.
- Experto en ciberseguridad: los riesgos y amenazas en un entorno cada vez más digital tienen un alcance estratégico para las empresas.
- Especialista en *agile / scrum*: las empresas necesitan adaptar sus procesos a metodologías más ágiles orientadas a la obtención de resultados y la innovación.

En cuanto a las habilidades específicas que se requieren incorporar, las ya consolidadas en el empleo público actual no son suficientes: la exigencia del entorno es mayor y los empleados públicos han de estar lo suficientemente capacitados para poder responder a contextos tan complejos. Para ello deben adquirir otras habilidades como las siguientes:

- **Innovar:** pensar fuera de la caja ofreciendo nuevas soluciones, utilizando la creatividad y la originalidad, la empatía hacia el ciudadano, el sentido emprendedor en términos de iniciativa, riesgo y bajo modelos de prueba / error.
- **Adaptarse:** gestionar y aceptar el cambio poniendo en valor las oportunidades que se presentan y moderando las frustraciones ante lo desconocido.
- **Gestionar por proyectos:** estructurar y coordinar actividades, poner atención a su desarrollo controlando plazos y responsables. Manejar lo complejo y ser capaz de sintetizar y ofrecer soluciones simples.
- **Comunicar:** exponer ideas eficazmente, convencer sobre las mismas y hacerlo con seguridad y confianza.
- **Relacionarse:** cultivar la dimensión humana, desarrollar vínculos con otros, interactuar y potenciar la agenda personal, negociar y gestionar conflictos.
- **Liderar:** ganar influencia, inspirar, persuadir e integrar a otros en pos de un determinado fin.
- **Colaborar en red:** desenvolverse en equipos multidisciplinares diversos priorizando las necesidades del conjunto a las individuales.
- **Orientarse al logro:** conseguir resultados en base a unos objetivos dentro de un contexto de alta exigencia y responsabilidad.
- **Pensamiento digital:** disponer de una capacidad básica para conocer, comprender e interiorizar cuáles son los factores de transformación que lo digital producen en la sociedad, sus derivadas técnicas, jurídicas, sociales y económicas, unido a la capacidad de utilizar este tipo de instrumentos en beneficio personal y profesional.

## Habilidades no automatizables

Una reciente publicación de *Harvard Business Review* señala que hay dos capacidades propias del ser humano que no podrán hacer las máquinas y que, por tanto, no podrán ser automatizables: las emociones y la interpretación del contexto.

Teniéndolo en cuenta hay una serie de habilidades donde el peso de las emociones y la interpretación del contexto son clave, que serán fundamentales para los profesionales en su convivencia profesional con los algoritmos de la inteligencia artificial: el pensamiento crítico, la resolución creativa de los problemas, la comunicación, el aprendizaje adaptativo y el buen juicio.

## El modelo de vinculación

El empleo público se basa en un modo de vinculación de naturaleza funcionarial, regida por el derecho administrativo, cuya condición - ganada por oposición - otorga el derecho vitalicio al puesto de trabajo. La razón de todo ello es blindar al aparato administrativo del *spoils system* (ceses masivos con cambio de gobierno), garantizar la continuidad e independencia de la Administración pública y dotarle de un mecanismo que sirva de contrapeso frente a injerencias políticas.

El funcionario de carrera o personal estatutario es el mayoritario en el sector público administrativo y en los organismos que prestan servicios esenciales, como los servicios de salud, seguridad, educación, etc. El personal laboral, regido por el derecho privado, es el que predomina en el sector público empresarial o fundacional. Y existe un importante porcentaje, más del 20%, de empleados públicos con vinculación no permanente, ya sea funcionarios interinos, personal laboral temporal o funcionarios eventuales en puestos de confianza y asesoramiento especial.

A la hora de reflexionar sobre el empleo público que la Administración necesita en los próximos años se plantean dos cuestiones.

- ▷ *¿Tiene sentido que la vinculación por defecto en la Administración pública sea la de funcionario de carrera o personal estatutario? ¿Podemos pensar en el empleo público como un empleo para toda la vida en un mundo en el que este tipo de empleo ha desaparecido?*

La respuesta la tenemos en el artículo 9.2. del Estatuto Básico del Empleado Público: “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”.

Empleos cuyas funciones principalmente se encuadren en esta definición - por ejemplo, aquellos que ejercen la autoridad o hayan de dictaminar en defensa del interés público - tiene todo el sentido que sigan ostentando la condición de funcionarios de carrera.

Pero la gran mayoría de posiciones en el empleo público no tienen estas características. Personal sanitario, trabajadores sociales, personal de emergencias, docente, gerentes, mandos intermedios, administrativos y auxiliares, ordenanzas, etc. se dedican a la prestación de servicios, la dirección y administración, la organización y apoyo o la tramitación administrativa en ámbitos sectoriales que operan en cuasi mercados compitiendo con empresas privadas que prestan análogos servicios. A nuestro juicio, no tiene sentido que esas posiciones sean ocupadas por personal funcionario de carrera o estatutario sino que deberían ser ocupadas por personas con una relación de tipo laboral basada en el derecho privado.

## Francia y el camino para la laboralización de su función pública

Francia es un país poco sospechoso. Su modelo tradicional de función pública de corte napoleónico ha inspirado a varios países europeos, entre ellos España.

Recientemente el presidente Macron ha impulsado la ley 2019-828, de 6 de agosto, de transformación de la función pública francesa. Según el análisis de la profesora Alejandra Boto “se trata de una norma que trata de acompañar el empleo público a las reformas y reorganizaciones administrativas, y lo hace apostando con claridad por el modelo de personal laboral: la ley amplía y flexibiliza las posibilidades de reclutar personal laboral prácticamente en todos los ámbitos de una forma que no se puede juzgar neutra, sobre todo cuando hablamos de la dirección de los servicios públicos”.

Por otra parte, en los países de norte de Europa, generosos en el desarrollo de su estado del bienestar la vinculación establecida para el personal que trabaja en servicios esenciales de naturaleza prestacional es la relación laboral. Suecia y Holanda son dos ejemplos concretos.

- ▷ *¿Qué modelo de vinculación para las profesiones emergentes que la Administración pública tendrá que incorporar?*

Veámos antes que hay perfiles emergentes que las empresas están demandando con fuerza en estos momentos. Si las empresas necesitan este tipo de perfiles para desarrollar con éxito su actividad, también los necesitará en algún momento la Administración pública. Perfiles que no sólo no existen en la actualidad en las plantillas públicas sino que además pertenecen a un grupo, los perfiles *STEM*, que dentro de los cuerpos y escalas actuales es minoritario y está especializado en materias muy concretas.

La segunda cuestión que se plantea es cómo atraer a este tipo de perfiles, qué tipo de vinculación pueden adquirir con la Administración, habida cuenta que son profesiones efímeras que cambian velozmente según se va produciendo el progreso tecnológico y su obsolescencia es notoria. Hoy pueden ser necesarios, mañana no. Asumimos por ello que gran parte de ellos no formarían parte del *core* de las organizaciones públicas y se incorporarán bajo el modelo de contratos de servicios con las empresas a las que pertenecen (asociaciones sin ánimo de lucro, pymes, autónomos, etc.) y no como personal propio dentro del sector público.

## El modelo de las entidades de base social en la sanidad catalana

En Cataluña existe un modelo heterogéneo de vinculación para la prestación de servicios sanitarios en la atención primaria. En su momento se puso en marcha la concesión de la gestión de centros de salud a las llamadas Entidades de Base Social (EBAS), sociedades profesionales de médicos y enfermería de carácter privado, que reciben del Servicio Catalán de Salud el encargo de atender a un conjunto de población y se auto gestionan para poder realizar la atención más eficiente y con mayor calidad. Los pacientes cuando son atendidos no saben si el médico tiene una vinculación funcional con la Administración o una vinculación privada. Los indicadores de satisfacción y de calidad asistencial son de los mejores en este tipo de centros.

En otros casos las Administraciones deberán tener capacidades propias para llevar las riendas en asuntos que sean estratégicos y poder ser fuertes en la atención de lo esencial, en garantizar derechos y en ocupar espacios donde el mercado no pueda llegar.

Así nos parece importante destacar que serán necesarios distintos tipos de recursos para los que serán precisas fórmulas más flexibles de relación que permitan jugar con dos variables: el tipo jurídico de vinculación y el tiempo que dure la misma.

- Por una parte recursos con una cualificación alta y muy demandados por el mercado, trabajadores de la llamada *gig economy*, empleos ligados a la tecnología y a la economía digital. Algunos muy de nicho que serán autónomos o *freelancers* acostumbrados a combinar diferentes fuentes de ingresos y conformar su trabajo a partir de una variedad de relaciones laborales no convencionales.
- Por otra parte, otros más estables de perfil más amplio que tendrán que dirigir y gestionar proyectos, supervisar contratos o formular estrategias.

Dentro de esta flexibilización de la vinculación se pueden incluir otros aspectos que van ganando terreno en la realidad actual de la gestión de personas. El *presencialismo* y el *fichaje* están tan arraigados desde hace décadas en el sector público que forman parte de su cultura y ADN. Contrasta con tendencias que se vienen consolidando desde hace algún tiempo como el teletrabajo y la flexibilidad horaria, muy relacionados con el auge de la economía digital y la necesidad de atraer talento de profesionales digitales.

Las organizaciones se ven en la necesidad de gestionar perfiles flexibles y retenerlos, principalmente en el segmento de edad de entre 29 y 35 años que tienen su propio código de valores entre los que destacan la capacidad de manejar su propio horario y el equilibrio entre su vida personal y profesional más allá de la estabilidad en el empleo. La funcionarización no atrae a los jóvenes del talento digital. En estos casos el teletrabajo y la flexibilidad horaria son ganchos fundamentales para poder disponer de este tipo de talento creativo e innovador y para poder plantearse planes de rejuvenecimiento y refresco de plantillas.

## COVID 19 y teletrabajo en la administración pública

El teletrabajo no acababa de despegar en la Administración pública hasta que llegó la COVID 19: proyectos piloto, pruebas limitadas, buenas intenciones, etc. pero la realidad es que nunca llegó a ponerse en marcha de manera real.

Con la crisis sanitaria la necesidad se hizo virtud: en tiempo récord las Administraciones han tenido que habilitar fórmulas de teletrabajo entre una importante mayoría de los empleados públicos. Dispositivos portátiles o PC de sobremesa llevados a domicilios particulares, sistemas de acceso remoto a información, herramientas de videoconferencias o reuniones telemáticas, chats y otras aplicaciones colaborativas, etc. que sólo estaban al alcance, y no de forma generalizada, a altos cargos y niveles superiores de un día para otro han tenido que hacerse accesibles a una gran parte del personal. Con la aprobación del Real Decreto-ley 29/2020 se ha demostrado que el teletrabajo no es un imposible en el sector público español.

## Algunas propuestas

### Propuesta 6

**Implementar el principio “laboral por defecto”.** El nuevo empleo público debería por defecto incorporarse a la Administración bajo la modalidad de contratación laboral, reservándose la condición de funcionarios de carrera a posiciones muy tasadas en las que efectivamente sea preciso el ejercicio de potestades públicas. Proponemos la elaboración de un mapa de funciones en cada Administración en la que se determine cuáles deben ser necesariamente realizadas por personal funcionario, siendo ésta la excepción y no lo general. Se declararían a “extinguir” los puestos de funcionario que no requieran esta condición y el nuevo personal para dichos puestos ya se incorporaría en régimen laboral.

### Propuesta 7

**Activar nuevas modalidades de vinculación entre profesionales y Administración pública.** La incorporación de nuevos perfiles y profesiones a la Administración pública tiene más de cambio cualitativo que de cuantitativo y aquí está la clave: para afrontar el servicio a la ciudadanía en un nuevo escenario necesitaremos distintos tipos de recursos. Podríamos tener la necesidad de:

- Seguir incorporando profesionales para el ejercicio de potestades públicas y salvaguarda del interés general (funcionarios de carrera).
- Incorporar en plantilla profesionales para prestación de servicios públicos o con talento innovador como medios propios con fórmulas estables (contratación laboral fija).
- Contratar profesionales para proyectos o misiones concretas, por ejemplo personal de proyecto.

## Propuesta 8

**Plan de acompañamiento profesional para la recualificación de empleados públicos.** Proponemos la transformación de perfiles profesionales que necesita la Administración partiendo de los activos que ya están disponibles al ser imposible recurrir al mercado para cubrir la totalidad requerida. Consideramos imperativo apostar por el talento interno, especialmente de perfiles superiores, pero con intensos planes de reciclaje que incluyan la renovación de conocimientos y habilidades (*reskilling*) y el crecimiento profesional con mejora de competencias para otros perfiles (*upskilling*). En el caso de muchos perfiles superiores senior supondrá desaprender y volver a aprender para ser útiles hasta el final de una carrera que en determinadas profesiones se habrá de extender aún más.

## Propuesta 9

**Consolidar definitivamente el teletrabajo.** La crisis de la COVID 19 ha puesto de manifiesto que avanzar en compatibilizar el trabajo presencial con el teletrabajo es posible en la Administración pública. Planteamos que es necesario consolidar esta forma de trabajar, regulándola de manera precisa para establecer un marco que aporte claridad y flexibilidad, que existan protocolos de contingencia y se modifiquen procedimientos y normativa para que pueda hacerse con todas las garantías. Se trata de orientar las funciones no tanto a una actividad presencial sino a trabajar por objetivos, midiendo no horas sino el desempeño realizado.

## Propuesta 10

**Plan de *employer branding*.** La ola de jubilaciones requerirá la incorporación de personal joven en el sector público por lo que planteamos implementar estrategias de atracción y captación de talento que deberán mejorar la capacidad de seducción del sector público como empleador (*employer branding*). El sector público tiene atributos y valores que pueden ser potencialmente muy atractivos y no son excesivamente conocidos entre determinados segmentos de población que pueden ser candidatos a un puesto de trabajo. Urge abordar un plan de revitalización de su marca como empleador, destinado a colectivos estratégicos, para poner en valor un modelo de cultura y valores que sea conocido y pueda despertar el interés.

### 4.3. La captación y retención de talento público

El acceso al empleo público mediante oposición, principalmente memorística, viene siendo desde hace décadas el sistema generalizado para adquirir la condición de empleado público. Un sistema cuyo objetivo principal es facilitar el acceso a una condición preservando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, a diferencia de la empresa privada donde lo que se realizan son procesos de selección en los que se busca la idoneidad de un candidato a un puesto de trabajo que se pretende cubrir.

Son precisamente las empresas quienes más optimizados tienen los procesos de selección y retención del talento. Su competitividad y rentabilidad – en definitiva, su subsistencia – depende en gran manera de un buen manejo de su capital humano por lo que se ocupan muy mucho de diseñar buenos procesos que

les permitan disponer de las personas más adecuadas a las necesidades de su negocio. Sorprende que, en lo que se refiere a personas, el sector público mire tan poco al sector privado, cuando la mayor parte de estas funciones han sido testadas y consolidadas con éxito en las empresas.

## ¿Es idóneo el sistema de oposición actual para las necesidades del sector público?

La idoneidad o no de un sistema ha de valorarse desde la perspectiva de que cumpla los objetivos que se pretenden. Hablando de procesos selectivos el objetivo debería consistir en que el sistema ofreciera los candidatos que mejor se adaptaran a las necesidades de la Administración (idoneidad), lo hiciera en poco tiempo y al menor coste posible para ambos (eficiencia), y garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad. Sin embargo, estos últimos, no lo olvidemos, son principios constitucionales y por ese motivo, y mientras no haya una reforma constitucional (a todas luces inviable) deben ser prioritarios.

Ponemos encima de la mesa la cuestión de si este sistema es el idóneo actualmente para la selección de los profesionales públicos, habida cuenta de los perfiles que serán demandados, los tiempos que se requieren para cubrir determinadas posiciones y las circunstancias de un mercado laboral donde la Administración pública ha de competir para la captación de talento.

- ▷ **Acceso a cuerpos o selección para puestos de trabajo:** el sistema actual se enfoca al acceso a cuerpos, escalas y grupos profesionales. La Administración no selecciona profesionales para puestos de trabajo por lo que en ningún momento se produce un encaje entre necesidades y perfiles. Esta distinción entre acceso a una condición (sector público) y acceso a un puesto de trabajo (sector privado) no es baladí. Vimos en el capítulo anterior que el sector público se enfrenta a la necesidad de incorporar más perfiles con talento innovador (de origen STEM) que juristas (ya abundan) y a la necesidad de disponer un abanico de modelos de vinculación donde la condición de funcionario de carrera tendrá que ser la excepción. Los nuevos perfiles, la posible *uberización* de determinadas áreas de empleo público demandan formas de selección más ágiles, flexibles y enfocadas a la experiencia y habilidades y menos al conocimiento.
- ▷ **La idoneidad versus mérito y capacidad:** el sistema actual no habla de idoneidad para el puesto de trabajo sino de acreditar el mérito y capacidad en el acceso a la función pública. Consideramos un error privar al proceso del encaje entre candidatos y unos perfiles perfectamente definidos a partir de un catálogo de competencias que el candidato debe demostrar que cumple. Por el contrario, España es el campeón europeo de la oposición memorística, en gran parte por el sistema educativo, dándose la paradoja de que a mayor nivel de responsabilidad mayor es el peso memorístico para acceder. Por poner un ejemplo: la capacidad para *cantar* los centenares de temas en las oposiciones a la carrera judicial en poco o nada presuponen que el candidato seleccionado va a ser capaz de impartir justicia en los casos que de primeras se le pudieran presentar. ¿Alguien cree que la selección de jefes de proyecto o científicos de datos puede realizarse a base de cantar temas?

**Cuadro 16.** España es el campeón europeo de la oposición memorística

Estado	Acreditación mérito y capacidad
Alemania	Mixta (conocimientos y habilidades)
Bélgica	Habilidades
Unión Europea	Mixta (conocimientos y habilidades)
España	Conocimientos
Francia	Mixta (conocimientos y habilidades)
Italia	Mixta (conocimientos y habilidades)
Reino Unido	Habilidades

Fuente: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2017

- La ineficiencia del sistema actual:** disponemos de un sistema de selección altamente costoso e ineficiente, con alguna excepción como la de las oposiciones en educación.

Costoso es el tiempo empleado entre que se publican las bases de un proceso selectivo y toman posesión los aspirantes que lo han superado, pudiendo transcurrir perfectamente dos años. Un tiempo que hoy es inasumible por la de circunstancias que pueden cambiar en periodos tan amplios. Costoso es para los aspirantes, que han de consumir muchos años de su vida y mucho dinero en preparación. Costoso para la Administración que necesita cubrir necesidades que en tan amplios márgenes temporales pueden estar desfasadas.

- La desigualdad e inequidad de un sistema que aspira a justo lo contrario.** No puede serlo un sistema que en muchas ocasiones exige plena dedicación, tiempo y dinero que muchos aspirantes no pueden afrontar. Que tiene puertas de atrás para entrar en él como la interinidad y posterior consolidación. Que presume de la objetividad e imparcialidad en la selección de candidatos pero que otorga un peso importante a tribunales muchas veces alejados de los conocimientos teóricos a evaluar.

El empleo público ha de ser representativo, reflejo de la sociedad a la que sirve: plural, diverso, vertebrador del territorio y que permita el acceso en igualdad de oportunidades para todos. Está en juego que las decisiones públicas no vengán sesgadas ni se reproduzcan las desigualdades y diferencias propias del sistema social, educativo o territorial. El modelo actual no lo garantiza: determinados cuerpos vienen muy sesgados por coincidir el lugar de origen de los candidatos, su nivel socio económico, la tradición familiar, etc.

- La escasa digitalización del proceso:** sólo en los últimos años y de manera muy primaria ha ido introduciendo tecnología en algunos aspectos, como la presentación de instancias y la gestión de las mismas.

## La tecnología aplicada a la selección de personas

Podríamos citar tres factores de impacto de la digitalización en la selección de personas.

El primer factor tiene que ver con la posibilidad de que plataformas intermedien de manera eficiente entre oferta y demanda en determinados empleos, la más que creciente *uberización* de los servicios que podría llegar a servicios esenciales a modo de *servicios públicos en plataforma*. Ya comentamos que va a ser necesario en los próximos años recurrir a nuevos perfiles y formas de vinculación por proyecto o por misión donde las plataformas podrían ser instrumentos a los que recurrir: están apareciendo en el segmento de *freelancers* muy especializados (diseñadores, programadores, gestores de proyecto, expertos en ciberseguridad) que son muy solicitados y escogen sus trabajos de manera selectiva. La plataforma pone en contacto a empleadores y empleados y el pago por tarea o proyecto es intermediado por la aplicación. Algunas ya en funcionamiento son UpWork, Freelancer o Malt.

El segundo factor a tener en cuenta es la aplicación de la inteligencia artificial en la selección de personas que ya está empezando a adoptarse en el sector privado. Permite un proceso de reclutamiento más ágil para el candidato y más eficiente para el reclutador: clasificar automáticamente a los candidatos por competencias identificando las aptitudes y estableciendo cuáles son las más compatibles con las ofertas de empleo, seguimiento de las actividades y evaluaciones de los aspirantes, mejora de la gestión de la información que se maneja en el proceso, registro de históricos que puedan recuperarse para determinadas candidaturas, etc.

El tercer factor es el referido al *people analytics*. La gestión de datos es estratégica para las organizaciones, también en el ámbito de las prácticas de personas. Disponer de buenos modelos de datos que registren el desempeño, permitan una selección más precisa y eficiente con mejores resultados en la alineación persona-puesto, así como mejorar otros procesos como medir el compromiso, la actitud, el clima laboral, el trabajo en equipo de los empleados, etc.

El gran reto al que nos enfrentamos con este tipo de sistemas aplicados a la gestión de personas será cómo mitigar y controlar los sesgos y cómo motivar las decisiones que se producen en los procesos para que no sean arbitrarias ni puedan ser tildadas de injustas y parciales.

- ▷ **El dudoso atractivo de la Administración para la captación de determinado talento:** es incuestionable el éxito de la Administración como reclamo de candidatos en los procesos selectivos a cuerpos y escalas de nivel medio o bajo, a profesiones con prestigio social (bomberos, policía, médicos, maestros) y a determinados cuerpos de élite cuya tradición es garantía de prestigio y una carrera profesional de nivel. En estos casos el *mix* que ofrece la Administración (seguridad, salario de entrada razonable, derechos laborales y calidad de vida, prestigio social) es lo suficientemente atractivo para atraer el interés de jóvenes y no tan jóvenes que quieren iniciar una carrera en lo público.

Sin embargo, no ocurre lo mismo al referirnos a otro tipo de perfiles:

- El talento de procedencia STEM, que como hemos visto anteriormente va a ser demandado en los próximos años, no encuentra en la Administración el lugar atractivo donde desarrollar un proyecto profesional. Este problema se visualiza en las pruebas selectivas para los cuerpos superiores de tecnologías donde o bien no hay suficiente número de candidatos para garantizar un proceso competitivo o bien éstos tienen un perfil muy diferente: la mayoría son profesionales maduros, con amplia experiencia en el sector privado, que están *de vuelta* buscando en la Administración un proyecto profesional que les dé estabilidad y facilite la conciliación familiar.

Si pensamos en talento joven innovador o profesionales muy especializados en tareas o áreas concretas la brecha entre las aspiraciones de *millennials* muy solicitados para determinadas posiciones y lo que ofrece una Administración de cultura tradicional es insalvable por el momento.

**Cuadro 17.** Los millennials de procedencia STEM no se sienten atraídos por la Administración

	<b>Aspiraciones <i>millennials</i> STEM</b>	<b>Lo que ofrece la Administración</b>
Salario	Altas / muy demandado	Limitado
Permanencia	Baja	Larga
Dedicación	Múltiple con varias relaciones laborales no convencionales	Exclusiva, con limitaciones de compatibilidad
Desarrollo personal	Desde el "yo"	Desde el "nosotros"
Horario	Flexible Teletrabajo	Rígido Presencialismo
Estabilidad laboral	No es su prioridad	Es su punto fuerte

Fuente: Elaboración propia

- Existe otro talento joven que no se interesa por la Administración pero no por una brecha entre sus expectativas y lo que ofrece, sino porque ésta no ha sido capaz de poner en valor atributos en los que pueden coincidir (seguridad, trabajo por el interés general) o porque los procesos selectivos que pone en marcha no son compatibles con lo que un buen número de jóvenes se pueden permitir.

## El desarrollo profesional y la retención de talento

Tan importante como la selección es el diseño de una carrera profesional que permita a la Administración mantener un empleo público de altas prestaciones reteniendo el talento que tanto esfuerzo supone captar y desarrollar. En esta batalla por el talento es clave tener la capacidad de retener ofreciendo oportunidades para un crecimiento profesional satisfactorio con modelos retributivos y formativos atractivos y fomentando el orgullo de pertenencia.

Son varias las cuestiones que tienen que ver con el desarrollo profesional:

▷ **La flexibilidad y la meritocracia aplicadas a la carrera profesional:** veíamos anteriormente cómo la simplicidad de una estructura de puestos multifunción y polivalente combinada con áreas de necesaria especialización es fundamental para dotar de una imprescindible flexibilidad a las estructuras administrativas.

Por otra parte la antigüedad o la discrecionalidad no pueden ser los únicos criterios válidos para el crecimiento profesional sino que se deberá tener en cuenta un historial profesional en el que se reflejen al menos:

- Una acreditación periódica de competencias, para salvar uno de los males actuales de la Administración: una vez ganada la plaza por oposición no es necesario renovar las competencias para mantener el puesto de trabajo. Esto es especialmente importante en tiempos volátiles donde el cambio es continuo y en puestos donde la obsolescencia técnica es más acusada y necesitan un reciclaje permanente. Pero también lo es en el acceso a determinadas posiciones donde años de experiencia técnica no garantizan el buen desempeño en puestos de gestión en los que se demandan otro tipo de habilidades.
- La evaluación por desempeño, sistema generalizado en la mayoría de países de la OCDE salvo en Islandia y España que no son obligatorias. La existencia de un modelo de evaluación del desempeño exige procedimientos, tecnologías, criterios, compromiso y habilidades que requieren de unas capacidades instaladas, hoy inexistentes pero que son precisas construir. Inicialmente podría ir enfocada a cuadros medios, superiores y directivos que fueran periódicamente evaluados.

## La retención de talento a través del incentivo

En cualquier organización es estratégica su capacidad para retener talento. En la Administración la inversión en seleccionar y formar a funcionarios de alto nivel no se compensa si éstos, legítimamente, deciden optar por otros caminos profesionales.

Retener este tipo de talento es estratégico para el sector público y no se le presta la debida atención. La mejor solución no es restringir, prohibir o limitar que profesionales puedan libre y legítimamente elegir dónde quieren trabajar. Nos decantamos por medidas en positivo, que incentiven la carrera profesional en lo público desde diferentes puntos de vista (retribución, formación, movilidad, etc.) y la hagan atractiva para que las tentaciones de que profesionales con talento miren al sector privado sean más limitadas.

- ▷ **La formación como parte esencial de la carrera profesional:** La relación entre formación, mejora de competencias profesionales y el desempeño de un determinado puesto de trabajo es algo que no acaba de estar bien logrado en el sector público.

La Administración impulsa la formación sin pensamiento estratégico, por inercia, y anclada a la idea de que ésta sirva para la acreditación formal de méritos, sin reparar en la tendencia de que la función credencial de las instituciones académicas esté perdiendo valor y que lo que hoy entendemos como titulación vaya acabar siendo algo diferente. Esto hace que la oferta formativa incluya muchas actividades que poco a nada tienen que ver con las habilidades requeridas para un puesto de trabajo.

Al otro lado el empleado público, cuyo leit motiv fundamental para formarse es obtener los títulos, diplomas o certificados que le sirvan como méritos en su hoja de servicios. No hay incentivo a la autoformación, ni exigencia para el autoaprendizaje y la reinversión profesional continua.

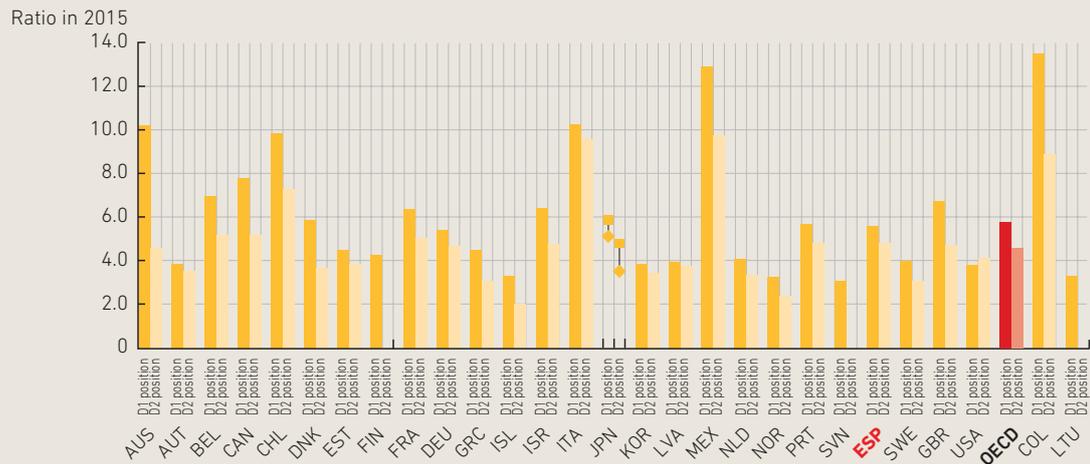
- **La retribución para captar y retener talento de calidad.** La retribución es siempre un asunto controvertido que da lugar a opiniones contrapuestas. ¿Ganan mucho los empleados públicos? ¿Deberían ganar más?

Algunas consideraciones:

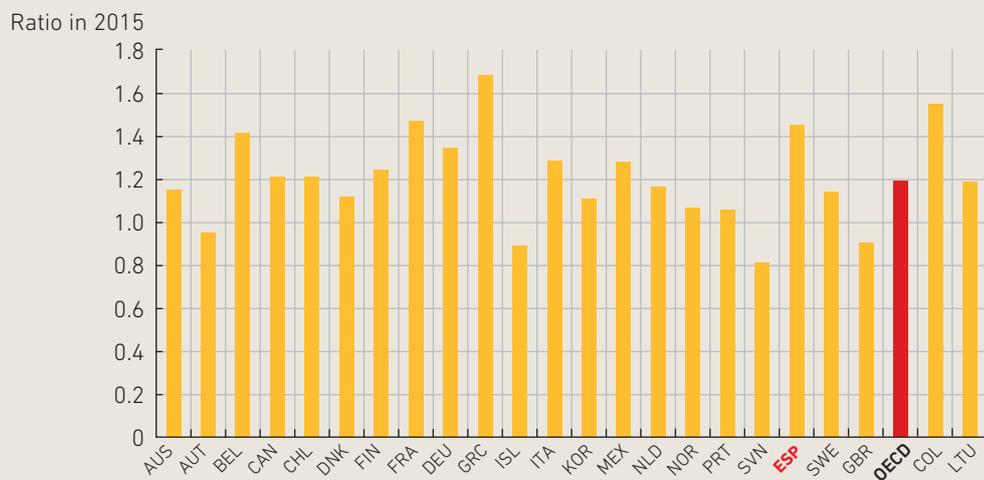
- Cuando hablamos de masa salarial conviene no considerar a todos los empleados públicos como un conjunto homogéneo. El empleo público de niveles superiores, más cualificado, está peor pagado en relación al mercado que el de menor cualificación como puede verse en los gráficos a continuación.

**Cuadro 18.** España paga peor que la media de la OCDE a los profesionales más cualificados y mejor a los empleos de menor categoría

#### Empleos más cualificados



#### Empleos menos cualificados



Fuente: OCDE, 2016

Vemos pues que el diferencial respecto al sector privado es inversamente proporcional a la cualificación y responsabilidad de los puestos de trabajo desempeñados. Lo cual es un hándicap por cuanto si existe una evidencia constatada para los próximos años es la necesidad que tiene el sector público de atraer talento de alta cualificación. Y el salario es un obstáculo para ese propósito.

- Asumiendo que en niveles superiores las horquillas salariales en el empleo público no pueden ser equivalentes a las del sector privado, sí se debe garantizar una retribución digna en parámetros de mercado, dando a los empleados públicos de nivel superior la expectativa de que su retribución podrá mejorar más en función de su rendimiento. Hay determinadas profesiones, como sanitarias o las que garantizan la seguridad y la capacidad de respuesta, cuyo esfuerzo en la lucha contra el COVID 19 habrá que reconocer con salarios más dignos.

- La brecha salarial entre Administraciones para determinados puestos públicos debería ir acortándose gradualmente para mantener una equidad y consistencia que permitiera e incentivara una movilidad geográfica más eficiente dentro del Estado. Carece de sentido que en mismos ámbitos sectoriales de empleo público se mantengan unas diferencias salariales tan sustanciales dependiendo del territorio.

## Algunas propuestas

### Propuesta 11

**Seleccionar por competencias.** Proponemos que España se equipare con el resto de países más importantes de Europa que otorgan un peso mayor a competencias que al conocimiento en las pruebas selectivas, especialmente en los empleos de nivel superior que poseen un componente de gestión y práctica profesional más acentuados.

No se trata de abrir espacios a la arbitrariedad, ni desdeñar completamente la acreditación de conocimientos pero sí de reorientar la oposición memorística hacia un proceso selectivo en el que la acreditación del mérito y capacidad se haga principalmente a través de la experiencia y las habilidades, como ocurre en la selección que realizan las empresas privadas.

### Propuesta 12

**Profesionalizar y agilizar la selección.** La selección de empleados públicos en España son procesos lentos y rígidos que tampoco son garantía absoluta de imparcialidad. Se pone el foco en el procedimiento con un sinnúmero de requisitos formales a acreditar que poco o nada tienen que ver con la idoneidad para el puesto. Proponemos descentralizar al máximo la selección y poner el acento de las garantías en una Comisión Nacional de Selección, profesional y con un estatuto de independencia razonable, que será la que dirija los procesos selectivos, fije las pautas generales que luego puedan ejecutar las unidades gestoras a la hora de hacer efectivas sus incorporaciones. Creemos que gradualmente se debe ir evolucionando de un modelo de acceso a cuerpos y escalas hacia un modelo donde éste sea mucho más limitado y conviva con otros sistemas de selección por puestos según las necesidades (puestos directivos, especializados, etc.). Proponemos establecer diferentes tipologías de proceso según el tipo de empleo y las necesidades a cubrir permitiendo vías de acceso profesional (colateral) con exigencias y duración moduladas para que los procesos no duren más de 1 año desde que se identifica la necesidad hasta la incorporación efectiva.

### Propuesta 13

**Digitalizar la gestión de personas en la Administración.** Las Administraciones públicas gestionan un importante número de empleados y manejan ingentes cantidades de datos sobre los mismos. A su vez los procesos selectivos adquieren en determinadas ocasiones unas dimensiones colosales que requieren tecnología para un manejo eficiente. Es por tanto estratégico considerar a la función de recursos humanos dentro de los planes de digitalización impulsados por las Administraciones públicas, en especial a través de tecnologías disruptivas que permitan la gestión eficiente de amplios volúmenes de datos y la obtención de información y propuestas a partir de los mismos.

## Propuesta 14

**Flexibilizar la carrera profesional.** Proponemos que se establezcan instrumentos para el diseño de carreras que incluyan itinerarios de diversa tipología (por ejemplo, técnicos o gerenciales) sobre los que el empleado público pueda optar, que permitan entradas laterales y movimientos oblicuos, planes de formación para cada itinerario de manera que se imponga una correlación entre las necesidades formativas y la oferta disponible, dinamizadores que acompañen como mentores o *coach* la carrera profesional o los itinerarios formativos, mecanismos de reacreditación de competencias o *peer review* como base para la continuidad en el puesto de trabajo.

## Propuesta 15

**Retribución variable.** Proponemos la puesta en marcha de mecanismos efectivos de remuneración variable sujeta a tres parámetros: el cumplimiento de objetivos macro de política económica, el cumplimiento de objetivos por parte de la unidad gestora que se determine para la valoración y la evaluación de desempeño individual. Según la tipología del puesto de trabajo se establecería un mayor o menor peso de cada uno de los conceptos. Inicialmente podrían estar sujetos a este modelo determinados pluses de incremento salarial anual – como ya ha empezado a practicarse en el último acuerdo de 2018 – o bolsas de productividades periódicas (no mensuales) que a modo de *bufandas* o gratificaciones ya se vienen dando en determinados momentos del año.

## 4.4. La profesionalización de la función directiva

La profesionalización de la función directiva es una reivindicación constante desde hace algún tiempo al tratar la reforma de la Administración. En la OCDE la mayor parte de Estados, España es una excepción, han institucionalizado su función directiva:

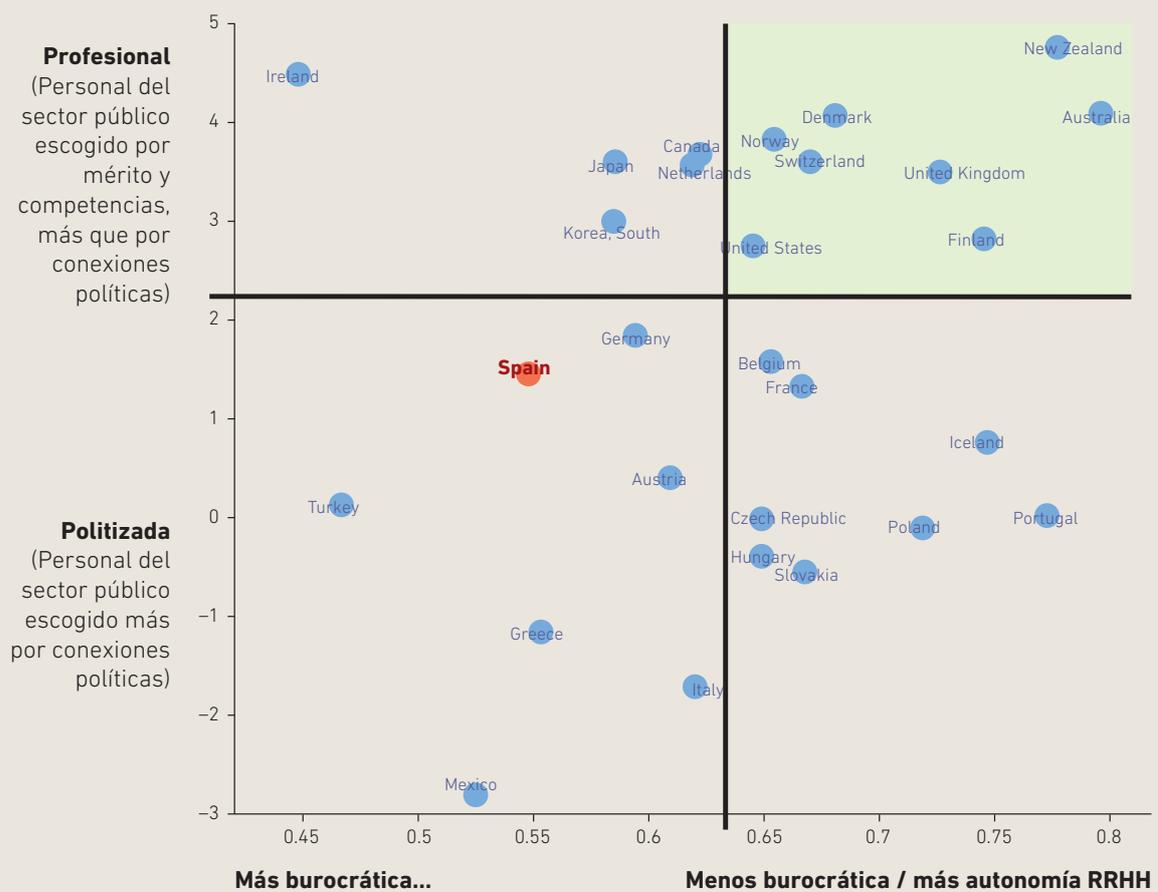
- La profesionalización y la autonomía en la gestión son buenos antídotos contra la corrupción. España es uno de los países OCDE donde sus directivos tienen menos autonomía.
- Dota de continuidad a las políticas públicas y minimiza los costes de descapitalización ante el cambio político. España es uno de los países OCDE donde más ceses y nombramientos en puestos de responsabilidad se producen cuando hay nuevo gobierno.
- Garantiza una respuesta más cualificada y eficaz ante crisis como la del COVID 19 en las que se requiere mucha gestión.
- Impulsa la meritocracia como principio de funcionamiento interno de la Administración.
- Sirve para configurar un espacio de valores gerenciales que contribuyen a dinamizar la cultura de la reforma y la innovación.
- Ofrece oportunidades de carrera profesional a profesionales públicos de nivel superior
- Revitaliza la cultura administrativa con la savia nueva de profesionales del sector privado que acepten dar el paso de trabajar por el interés general.

Si avanzar en esta línea es importante para el fortalecimiento institucional de un país, ¿por qué en España es tan difícil desarrollar?

En primer lugar, por lo que Jiménez Asensio denomina *spoils system de circuito cerrado*, que opera un espacio cerrado funcional, aparentemente profesional, en el que el mérito de aquellos funcionarios que pueden acceder a posiciones directivas no está en sus competencias sino en sus simpatías hacia uno u otro partido de gobierno.

En segundo lugar, por la “politización, el clientelismo y el uso de las entidades públicas como “botín” a repartir entre los allegados” que denuncia la Fundación Hay Derecho en su último *Estudio sobre la meritocracia en la designación de los máximos responsables del sector público estatal y la autoridades independientes* tras analizar 36 instituciones durante 15 años y la trayectoria profesional de sus 155 directivos más *top* entre los que ha valorado su preparación e idoneidad para el puesto.

**Cuadro 19.** En España se impone la dualidad politización / burocratización en la dirección de las Administraciones públicas



Fuente: Lapuente, 2019

## Dirigir en lo público. El espacio de la dirección pública profesional

En España lo que podría considerarse como dirección pública oscila entre puestos de alta dirección (altos cargos, politizados) y puestos de gestión (subdirectores generales y asimilados, funcionarios).

Es incuestionable que en democracia la legitimidad para tomar decisiones e impulsar políticas corresponde a quienes tienen la confianza de los ciudadanos. Esas personas - y otros de su más estricta confianza - dirigen a técnicos que acumulan experiencia y conocimiento experto. En España la función directiva se mueve entre ambos polos.

Consideramos que esta separación tan nítida entre Gobierno (político) y Administración (funcionario) precisa un nexo de unión, una “institución de mediación” como apunta la OCDE, que a modo de cemento aglutine la legitimidad democrática con la gestión operativa en todas sus dimensiones jurídica, técnica, organizativa o presupuestaria. Este espacio intermedio en el que se reconozca el derecho a gestionar es el que ocuparía la dirección pública profesional. En este sentido Carlos Losada, profesor de Esade, resalta tres aportaciones significativas que podrían ofrecer los directivos:

- Definir una política pública o colaborar en su diseño o redefinición.
- Crear capacidad de gestión interna para poner en marcha y hacer realidad esa política.
- Conseguir un entorno que autorice, apoye, tolere, favorezca la gestión de la estrategia definida.

### Tres modelos de directivo público

El directivo ideal sería aquel que pudiera aglutinar al máximo estas tres dimensiones pero es obvio que ese ideal expresado anteriormente no existe. El profesor de Esade Carlos Losada nos revela tres modelos distintos según tengan más o menos acentuada cada dimensión: *ideólogo o profesor universitario*, que tiene más desarrollada la capacidad de generar ideas, pero es incapaz de desarrollarlas ni tiene en cuenta a los implicados; *el buen gestor*, de perfil más operativo y centrado en los detalles; *el político u hombre de partido*, conocedor de los resortes de poder y de cómo eliminar resistencias pero escaso de capacidad de definición y poco habilidoso en el manejo de los mecanismos internos administrativos.

## La función de dirigir. Las competencias de la dirección pública profesional

La complejidad de los asuntos a los que se enfrentan las Administraciones requiere un perfil profesional con competencias específicas. Superar una oposición, por muy dura que sea, no presume una capacidad directiva y, por otro lado, la confianza política no resulta suficiente para desempeñar la función directiva. El sistema de puestos y promoción profesional que rige en las Administraciones favorece el que podría-

mos denominar *síndrome del jefe de negociado*: el paso de puestos técnicos a directivos sin un adecuado reciclaje profesional. Un buen funcionario enfocado a la tarea, riguroso con el procedimiento y con buen juicio técnico puede alcanzar su incompetencia al asumir responsabilidades de gestión (con personas y presupuesto) como directivo

Porque dirigir no es lo mismo que administrar o dictaminar. La dirección pública profesional, tal y como la entendemos, requiere unas competencias específicas:

1. El directivo público deberá tener una visión transformadora de la realidad que le toque gestionar.
2. El directivo público deberá ser un impulsor del cambio con una vocación acreditada por la innovación.
3. El directivo público deberá incorporar pensamiento estratégico, no tanto una planificación que es difícil por el entorno convulso y lo corto del ciclo político.
4. El directivo público deberá orientarse a resultados en términos de *outcome* y valor social a largo plazo.
5. El directivo público deberá rendir cuentas y asumir responsabilidades.
6. El directivo público deberá comunicar con solvencia y eficacia.
7. El directivo público deberá tener iniciativa y ser tenaz.
8. El directivo público deberá ser coherente y creíble.
9. El directivo público deberá tener capacidad de adaptación, entender el entorno.
10. El directivo público deberá mantener una actitud colaborativa y apostar por el trabajo en red.
11. El directivo público deberá ser capaz de construir entornos profesionales de confianza y retadores donde los colaboradores puedan aportar al máximo.
12. El directivo público debe ser capaz de caerse y volverse a levantar.
13. El directivo público debe tener una actitud crítica, capacidad de preguntar y de cuestionar en permanente clave de mejora.
14. El directivo público debe conocer y comprender el entorno digital.
15. El directivo público debe actuar éticamente, conforme a unos principios y valores.

## El significado “profesional”. La elección de los directivos públicos profesionales

Consideramos que la profesionalización de la dirección pública es una exigencia irrenunciable para la reforma del empleo público que necesita nuestro país. Ahora bien, ¿qué entendemos por *profesional*?

Una primera aproximación es que profesional sería todo aquel funcionario de carrera con experiencia y méritos para ocupar un cargo directivo en un determinado momento. En este caso la dirección pública profesional sería un espacio limitado a funcionarios públicos, la última parada de una carrera administrativa (o nivel 32), tal y como recogen las leyes actuales al reservar puestos directivos (directores y subdirectores generales) a funcionarios de carrera del subgrupo A1. El acento de la profesionalización se pone en poseer una determinada situación administrativa.

Una segunda aproximación es que profesional sería, tal y como ocurre en el sector privado, todo aquel con experiencia y méritos acreditados para el acceso a un determinado puesto directivo, sin que reglamentariamente sea obligatorio que ostente la condición de funcionario público. El acento de la profesionalización se pone en los méritos.

**¿Profesionalización como funcionarización o como meritocracia?** Aparentemente quienes defienden la profesionalización como funcionarización se basan en que la funcionarización ya lleva implícita la meritocracia y entienden que ésta es una forma de proteger la independencia de la dirección pública frente intereses políticos. Según esta tesis si no existiera este requisito, el nombramiento de cargos directivos sería un coladero y se acentuaría su condición de botín político. Sin embargo, en España a pesar de que ya existe esa profesionalización como funcionarización se cuestiona la profesionalidad de la función directiva siendo uno de los países del mundo donde más rotación de directivos se da con el ciclo político, al ser libre la elección del directivo y sin ninguna motivación.

**Cuadro 20.** España uno de los países OCDE donde más cambia la dirección de la Administración con el ciclo político

**Cambios de personal cuando hay relevo en el Gobierno**

● **TODOS** Del 95 al 100%   
 ● **MUCHOS** Del 50 al 94%   
 ● **ALGUNO** Del 5 al 49%   
 ● **NINGUNO** Del 0 al 5%

Países de la OCDE	CONSEJEROS DEL MINISTRO	ALTO NIVEL		NIVEL INTERMEDIO	
		Secretarios D1	Subsecretarios D2	Directores D3	Subdirectores D4
Chile	●	●	●	●	●
Turquía	●	●	●	●	●
<b>ESPAÑA</b>	●	●	●	●	●
Eslovaquia	●	●	●	●	●
Hungría	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	●	●
Grecia	●	●	●	●	●
Corea	●	●	●	●	●
R. Checa	●	●	●	●	●
Italia	●	●	●	●	●
Letonia	●	●	●	●	●
Israel	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●
Francia	●	●	●	●	●
Bélgica	●	●	●	●	●
Dinamarca	●	●	●	●	●
EE UU	●	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●	●
Irlanda	●	●	●	●	●
Islandia	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●
R. Unido	●	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●	●
Australia	●	●	●	●	●
Eslovenia	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	●
Estonia	●	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	●	●
Alemania	●	●	●	●	●
Canadá	●	●	●	●	●
Japón	●	●	●	●	●
Luxemb.	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	●	●
N. Zelanda	●	●	●	●	●
P. Bajos	●	●	●	●	●

Fuente: OCDE

Por otra parte, se olvida que si bien pudieron acreditarse en su momento méritos para acceder a la condición de funcionario público, es posible que dichos méritos en el momento del nombramiento directivo estuvieran desfasados o simplemente que los necesarios para ser directivo fueran muy diferentes a los acreditados como funcionario.

La clave para una auténtica dirección pública profesional no está en obligar por ley a ostentar una condición – que más bien favorece lo contrario, ese *spoil system de circuito cerrado* del que habla Jiménez Asensio – sino en disponer de un sistema de nombramiento de directivos públicos adecuado que combine dos aspectos clave: el mérito y la confianza.

La confianza sin mérito nos lleva a nombramientos politizados con pocas garantías de eficacia que debilitan la acción pública.

El mérito sin confianza no es posible en puestos de tan alta responsabilidad donde la orientación a resultados y la gestión del entorno político tienen un peso importante.

El mix mérito vs. confianza variará según el tipo de puesto directivo. A mayor jerarquía y responsabilidad, más importante es la confianza; en puestos directivos de un rango menor, el mérito debe tener más peso.

## Reino Unido y Portugal Modelos meritocráticos de selección de directivos

Los modelos del Reino Unido y Portugal respecto a su dirección pública profesional son marcadamente meritocráticos y se anclan en la existencia de una fuerte comisión independiente de selección.

En el primero, el *Senior Civil Service*, creado en 1996 y compuesto por más de 3.000 personas, dispone dos organismos independientes: del *Senior Civil Service Group de la Cabinet Office* responsable de las promociones y carrera mientras que los *Civil Service Commissioners* garantizan los nombramientos basados en méritos.

En Portugal el rescate financiero al que se vio sometido el país forzó la creación en 2012 de la CReSAP encargada de la selección de los directivos públicos a través de concursos públicos con total autonomía al no estar sujeta a la jerarquía de ningún Ministerio. El órgano correspondiente identifica la necesidad y es la CReSAP quien establece un proceso de selección por competencias (CV, habilidades, entrevista) para elegir una terna de candidatos que propone al órgano correspondiente que es quien hace el nombramiento definitivo por 5 años, con otros 5 años renovables. Los candidatos pueden ser funcionarios o externos, y no son posibles los nombramientos directos ni los provisionales.

## Algunas propuestas

### Propuesta 16

**Regular un catálogo específico de puestos directivos por Administración.** Actualmente no existe un catálogo específico de puestos directivos en la Administración. Proponemos que se establezca dicho catálogo al margen de las relaciones de puestos de trabajo administrativas incluyendo todos aquellos puestos que con la excepción de los cargos claramente políticos (ministros y secretarios de Estado) estén sometidos a una regulación especial de directivos públicos, con autonomía y ámbito de responsabilidad propio. A diferencia de lo que ocurre en estos momentos se establecerían dos niveles de directivo público: un primer nivel lo constituirán aquellos considerados altos cargos con responsabilidad sobre políticas públicas que formando parte del poder ejecutivo tuvieran dependencia directa del cargo político (secretarios generales, directores generales) y un segundo nivel de directivos de menor nivel enfocados a la gestión (subdirectores generales, directivos de empresas públicas y autoridades independientes)

### Propuesta 17

**Establecer una vinculación jurídica singular del directivo con la Administración.** Los directivos públicos de primer nivel estarían vinculados a un nombramiento sujeto a criterios de confianza profesional. Para los de segundo nivel proponemos que tengan una relación contractual singular que les dote de estatus propio para actuar con independencia y criterio profesional, al margen de los vaivenes políticos. En este segundo nivel su nombramiento debe garantizarles un mandato mínimo (entre 4 y 6 años, renovable) y el cese debe ser causal y motivado, bajo circunstancias previamente tasadas relacionadas por un inadecuado desempeño del cargo o término del mandato.

### Propuesta 18

**Implantar un proceso de selección de directivos basado en la confianza profesional (mix de confianza y mérito).** Proponemos un proceso específico de selección para los directivos públicos regulado según criterios de mérito y confianza. Así, para el primer nivel de directivos directamente dependientes del ámbito político, el nombramiento sería por confianza profesional: el cargo político haría una propuesta que necesariamente iría acompañada por un informe (no vinculante) emitido por una comisión independiente que valorara los méritos profesionales del nombrado. En un segundo nivel de directivos, el proceso sería inverso: se pondría en marcha un concurso sujeto a concurrencia y publicidad en el que se valoraran competencias para el puesto y del que saldría una terna de candidatos sobre la que el cargo público superior decidiera el nombramiento. Proponemos que los concursos por defecto y con carácter general sean abiertos, pudiendo participar funcionarios y no funcionarios, salvo para determinados puestos que por su singular naturaleza hubieran de reservarse a funcionarios de carrera.

## Propuesta 19

**Constituir un órgano independiente para el nombramiento de directivos públicos.** La meritocracia e idoneidad para el nombramiento de directivos únicamente puede garantizarse constituyendo un órgano que sirva de contrapeso, una autoridad independiente de selección de directivos, blindada de injerencias políticas y que actúe bajo criterios estrictamente profesionales tanto en la celebración de procesos selectivos como en la valoración de las propuestas de nombramiento que le lleguen.

## Propuesta 20

**Incentivar desde las Administraciones la formación directiva.** Pensamos que formar a quienes aspiran o ejercen funciones directivas es un deber para las Administraciones públicas. Proponemos que se favorezcan espacios formativos donde convivan directivos más cercanos a la política con otros más cercanos a la Administración pero también con profesionales privados que trabajan desde empresas con el sector público. La formación directiva debe servir para impulsar el sentido de pertenencia a un colectivo de directivos públicos, qué es y para qué sirve la dirección pública, así como para fortalecer las competencias directivas detalladas en este estudio.

## Veinte propuestas para el empleo público en la administración post COVID19

### **#1 Plan de reconversión coordinado con el fortalecimiento de servicios esenciales y la digitalización.**

Cobertura de vacantes con visión estratégica y planificación. Comisiones de rediseño y planificación de puestos de trabajo alineadas con la estrategia.

**#2 Suprimir la tasa de reposición.** Planificación y el rediseño continuo de las necesidades como instrumentos para determinar qué puestos reponer y cuáles no.

### **#3 Replantearse el puesto de trabajo y su denominación.**

Migrar los actuales puestos a áreas funcionales más amplias que permitan la polivalencia y la flexibilidad. Nuevos puestos requieren nuevos nombres.

**#4 Avanzar en la simplificación del sistema de cuerpos.** Menos cuerpos limitando en los especialistas la movilidad a las áreas donde dicha especialización sea necesaria

**#5 Más movilidad y fórmulas de ajuste temporal.** El sector público como una gran empresa donde la redistribución de efectivos y movilidad voluntaria se vea facilitada.

**#6 Laboral por defecto.** Nuevas incorporaciones bajo régimen de contratación laboral reservando la condición de funcionario a los puestos que requieran el efectivo ejercicio de potestades públicas.

### **#7 Habilitar jurídicamente nuevas modalidades de vinculación.**

Dotar a los gestores de un amplio abanico de posibilidades para la captación de recursos con la flexibilidad necesaria.

**#8 Plan de acompañamiento profesional.** Apostar por el talento interno mediante planes de *reskilling* y *upskilling* que permitan una recualificación hacia los perfiles profesionales demandados.

**#9 Consolidar el teletrabajo.** Establecer procedimientos y la habilitación normativa para que el teletrabajo pueda extenderse en la Administración con todas las garantías.

**#10 Plan de employer branding.** Revitalizar la marca de lo público para atraer talento joven que reemplace los puestos vacantes por las próximas olas de jubilaciones.

**#11 Seleccionar por competencias.** Sustituir la oposición memorística por un proceso selectivo que ponga mayor hincapié en las competencias que en el conocimiento.

**#12 Profesionalizar y agilizar la selección.** Establecer diferentes modelos selectivos según la tipología del empleado a reclutar, centralizando la estrategia y los criterios pero descentralizando su ejecución.

**#13 Digitalizar la gestión de personas.** Impulsar el uso de tecnologías en los procesos, la analítica de datos y los algoritmos para hacer más eficiente la gestión.

**#14 Flexibilizar la carrera profesional.** Diseñar carreras basadas en itinerarios, dinamizadas por profesionales, ajustando la formación a las necesidades y promoviendo la movilidad horizontal.

**#15 Retribución variable.** Dignificar la remuneración de los niveles superiores de la Administración estableciendo sistemas de retribución variable que vincule parte de la percepción económica a la consecución de determinados objetivos colectivos e individuales.

**#16 Catálogo de puestos directivos.** Singularizar los puestos directivos al margen de las RPT administrativas exceptuando los claramente políticos como ministros y secretarios de Estado. Establecer dos niveles directivos según sean altos cargos con dependencia política directa o puestos de gestión pública más operativa.

**#17 Vinculación jurídica singular del directivo público.** Relación contractual específica al margen de la funcionarial o laboral convencional que dote a la dirección pública profesional de estatus propio.

**#18 Selección de directivos por confianza profesional.** Acceso a puestos directivos por un proceso que aúne la acreditación de méritos con la dosis de confianza necesaria según el nivel del puesto.

**#19 Órgano de selección de directivos.** Independiente y formado por profesionales cualificados. Con capacidad para proponer o pronunciarse sobre candidatos según el nivel directivo del que se trate.

**#20 Incentivar formación para directivos.** Espacios donde se adquiera conciencia del rol directivo y se impulse un desarrollo de habilidades.

## Referencias bibliográficas

- Arenilla, M. y Delgado, D. (2019). La nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Núm. 16, 36-53
- Areses, X. y Valdés, J.E. (2019). La Administración General del Estado a 10 años vista. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Núm. 16, 54-79
- Albareda, A. y Losada, C. (2017). *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*. Madrid. IEE Instituto de Estudios Económicos.
- Banco de España (2017). La evolución del empleo en las Administraciones públicas durante la última década. Boletín Económico 4/17. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/T4/fich/bene1704-nec12.pdf>
- Baz, R. (2015). La selección de directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Núm. 14
- Boto, A. (2020). La metamorfosis de la función pública francesa. Laboralización y flexibilidad. *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 53
- Eurostat (2018). Encuesta de salarios y costes laborales. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wages\\_and\\_labour\\_costs/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wages_and_labour_costs/es)
- Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa (2019). Plan 5-25 para la mejora de la gobernanza de las empresas públicas en España. Disponible en: <https://www.fidefundacion.es/attachment/1611343/>
- Fundación Hay Derecho (2020). Estudio sobre la meritocracia en la designación de los máximos responsables del sector público estatal y la autoridades independientes. Disponible en: <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2020/02/Informe-meritocracia-HD.pdf>
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2017). Modelos comparados de selección de empleados públicos. Disponible en: [https://bci.inap.es/alfresco\\_file/12388e1a-d880-428a-8217-afd8c4080694](https://bci.inap.es/alfresco_file/12388e1a-d880-428a-8217-afd8c4080694)
- Instituto Nacional de Estadística (2019). Estadística de Cuentas Trimestrales No Financieras 4T 2018. Disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/ctnfsi/ctnfsi0418.pdf>
- InfoJobs y Esade (2018). Estado del mercado laboral en España. Disponible en [https://nosotros.infojobs.net/wp-content/uploads/2019/05/Informe\\_Mercado\\_Laboral\\_InfoJobs\\_ESADE\\_2018.pdf](https://nosotros.infojobs.net/wp-content/uploads/2019/05/Informe_Mercado_Laboral_InfoJobs_ESADE_2018.pdf)
- Jiménez Asensio, R. , Palomar, A. y Villoria, M. (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona. Editorial Paidós.
- Losada, C. (2007). *Administración inteligente: el liderazgo necesario*. En Cuéllar, E. y Díaz, A. *Administración inteligente* (99-119). Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas
- McKinsey and Co. (2017). Jobs lost and jobs gained: workforce transitions in a time of automation. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Future%20of%20Organizations/What%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/MGI-Jobs-Lost-Jobs-Gained-Report-December-6-2017.ashx>
- Muñoz Llinás, J.I. (2019). *La Función Pública en España (1827-2007)*. Boletín Oficial del Estado
- LinkedIn Talent Solutions (2020). Global talent trends 2020. Disponible en: [https://business.linkedin.com/talent-solutions/recruiting-tips/global-talent-trends-2020?src=aff-ref&veh=jobs\\_aff\\_ir\\_pid\\_10078\\_plc\\_Skimbit%20Ltd.\\_adid\\_615074&trk=jobs\\_aff\\_ir\\_pid\\_10078\\_plc\\_Skimbit%20Ltd.\\_adid\\_615074&clickid=TAmwqSySqxyOT%3AIOEOSREQreUkioJT2VhooCXYO&irgwc=1#](https://business.linkedin.com/talent-solutions/recruiting-tips/global-talent-trends-2020?src=aff-ref&veh=jobs_aff_ir_pid_10078_plc_Skimbit%20Ltd._adid_615074&trk=jobs_aff_ir_pid_10078_plc_Skimbit%20Ltd._adid_615074&clickid=TAmwqSySqxyOT%3AIOEOSREQreUkioJT2VhooCXYO&irgwc=1#)
- OCDE, (2003) *Managing Senior Management: Senior Civil Service reform in OECD Member Countries*. Paris. OECD Publishing.
- OCDE. (2011). *Public servants as partners for growth: toward a stronger, leaner and more equitable workforce*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2016). *Engaging public employees for a high performing civil service*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2019). *Government at a glance*. Paris. OCDE Publishing.
- PWC. (2012). ¿En qué hay que transformar la Administración pública española?. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf>
- PWC. (2018). La sucesión de los CEOs 2018. ¿Cómo es el relevo de los CEOs en las grandes empresas cotizadas?. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/strategyand/sucesion-ceos-2018.html>
- Registro Central de Personal. (2019). Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Disponible en: [http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200214\\_BEPSAP\\_INVESPE\\_201907.pdf](http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200214_BEPSAP_INVESPE_201907.pdf)
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid. Los libros de la Catarata.
- World Economic Forum. (2018). The future of jobs report 2018, Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf)



La Fundación PwC y la Fundación Esade han puesto en marcha el Observatorio para la Transformación del Sector Público, iniciativa para impulsar el cambio de las administraciones, en la que se inscribe el Programa Ejecutivo en Gobernanza del Sector Público.

A través de acciones relacionadas con la formación, la investigación y la generación de debates abiertos que se desarrollarán en el Observatorio para la Transformación del Sector Público, la Fundación PwC y Esade quieren contribuir a una verdadera modernización de las instituciones y a mejorar la colaboración entre el sector público y el privado. En este marco, es especialmente relevante la formación de líderes que desde las propias administraciones lideren un cambio que ya está en marcha y que, sin duda, redundará en beneficio del conjunto de la sociedad.

## Autores

**Rafael Catalá** *Licenciado en Derecho y funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha sido ministro de Justicia entre 2014 y 2018, secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda entre 2011 y 2014, secretario de Estado de Justicia, subsecretario de Hacienda y director general en diversos Ministerios.*

**Oscar Cortés** *Doctor en Derecho e Ingeniero Industrial. Actualmente coordinador de Comunicación Digital del Ayuntamiento de Madrid. Ha sido asesor del ministro de Justicia en Innovación y Transformación Digital entre 2014 y 2018 y ocupado diversas posiciones en la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos. Profesor habitual en diversos programas relacionados con el sector público.*