

Modernización de la gestión pública:
reorientación de la gestión de la Carrera de
Especialista en Políticas Públicas y
Gestión Gubernamental (EPPGG)

Ministério
do Planejamento



ÍNDICE GENERAL

INDICE DE LAS RECOMENDACIONES	3
GLOSARIO.....	5
ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DEL INFORME	7
A) PAPEL Y PERFIL DE LA CARRERA.....	9
Recomendaciones	13
B) RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN	17
b.1) Retribuciones.....	20
Recomendaciones	21
C) DESARROLLO.....	25
c.1) Formación Inicial	25
c.2) Perfeccionamiento profesional a lo largo de la Carrera	26
c.3) Ocupación de cargos de dirección y asesoramiento.....	27
c.4) Progresión en la carrera.....	28
c.5) Evaluación del desempeño	28
Recomendaciones	32
D) DESTINO INICIAL Y MOVILIDAD	39
Recomendaciones	41
E) TRABAJO EN RED I MODELO DE GESTIÓN DE LOS EPPGG.....	43
Recomendaciones	47
CUADRO RESUMEN COMPARATIVO	53
DOCUMENTACIÓN ADJUNTA	55
BIBLIOGRAFÍA.....	57

ÍNDICE DE LAS RECOMENDACIONES

1. Identificar el espacio donde los EPPGG desarrollan el rol de analista.....	13
2. Reforzar el perfil consultor de los EPPGG	14
3. Acotar el perfil de EPPGG en la perspectiva de la auditoria de gestión.....	14
4. Un perfil generalista con una fuerte especialización	15
5. El EPPGG es el principal agente inductor de la eficiencia gubernamental	16
6. La definición de perfiles profesionales determina la técnica de selección, los méritos que deben acreditarse y la eficacia del proceso.....	21
7. Centrar la selección en descubrir las destrezas de los más aptos.....	21
8. Unas retribuciones pensadas para estimular la retención de los mejores	22
9. Una estructura salarial adaptada a la evaluación del desempeño	23
10. Desaparición de las recompensas basadas en factores formalistas.....	23
11. Una consideración singular para la formación en habilidades directivas	32
12. Un modelo de formación continuada alternativo	33
13. Distinción entre el rol directivo y el rol asesor	34
14. La construcción de un espacio reservado al directivo público profesional	35
15. Extensión de la gestión por competencias a la carrera administrativa.....	37
16. Implantación gradual de la evaluación del desempeño.....	37
17. Movilidad voluntaria y movilidad en interés de la Administración.....	41
18. Creación de un área de trabajo en red dentro de la SEGES.....	43
19. Creación de órganos de coordinación transversal	48
20. Desarrollo del ciclo integral de gestión de recursos humanos como un instrumento útil para optimizar la carrera de EPPGG.....	50
21. Incorporación del puesto de trabajo en la gestión de los EPPGG.....	51

GLOSARIO

- AECID**..... Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFC Analista de Finanzas y Control
AGE Administración General del Estado
AGC Administración de la Generalidad de Cataluña
APO Analista de Planificación y (*Orçamento*) Presupuesto
CSACE ... Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado
CSAG Cuerpo Superior de la Administración de la Generalidad
CRFP Comisión Técnica de la Función Pública
DAS Cargos de Dirección y Asesoramiento Superiores
DL Decreto legislativo
DL1/97 Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, mediante el cual se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública
EAPC Escuela de Administración Pública de Catalunya
EBEP Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del Empleo Público
EEES Espacio Europeo de Educación Superior
ENAP Escuela Nacional de Administración Pública de Brasil
EPPGG ... Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental
ESAG Escala Superior de Administración General
FCPE Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo
INAP Instituto Nacional de Administración Pública
LMRFP ... Ley 30/984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública
MAP Ministerio de Administraciones Públicas
MH Ministerio de Hacienda
MP Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión
PP Políticas públicas
SEGES ... Secretaria de Gestión
SGAP Secretaria General para la Administración Pública
RRHH Recursos humanos
RPT Relación de puestos de trabajo
TAC Técnico de Administración Civil del Estado
TIC Tecnologías de información y comunicación

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DEL INFORME

El objeto del presente informe es atender al encargo realizado a su autor, mediante la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para auxiliar a la Secretaria de Gestión (SEGES) del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP) del Gobierno Federal de Brasil en la definición de los parámetros necesarios para la mejora de la gestión de la carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG), entendiendo dicha iniciativa como una actuación realizada en el marco de un proyecto de mayor envergadura sobre la **Modernización de la Gestión Pública**, dirigido a fortalecer el papel de coordinación del MP como promotor de la modernización del Estado.

De acuerdo con los términos de referencia de la colaboración, el objetivo principal de la asistencia consiste en la prestación de apoyo técnico y asesoramiento en la identificación y propuesta de los parámetros que se estimen necesarios para la mejora y perfeccionamiento de las principales características de la carrera de EPPGG y de su modelo actual de organización y gestión, tomando como referencia las experiencias de similar naturaleza que pueda aportar el consultor que se hayan podido desarrollar en el contexto de la administración.

A estos efectos, la colaboración se concreta en tres productos. El primero, previo a la realización de este informe, que ha consistido en el desplazamiento de este consultor a Brasilia, los días 16, 17 y 18 de febrero, para mantener una serie de reuniones técnicas de intercambio de conocimientos sobre la experiencia española en el tratamiento de los aspectos que merecen atención en relación con la carrera de EPPGG y su gestión, con una primera toma de contacto con responsables de la SEGES.

El segundo producto lo constituye este informe, realizado con la voluntad de dar cumplimiento a las prescripciones técnicas expresadas por la SEGES y finalmente la presente colaboración debe concluir con un tercer producto consistente en la realización de una última visita a Brasilia, para presentar los principales puntos que se contienen en el informe y participar, como especialista invitado, en las reuniones de trabajo que se llevarán a cabo con los técnicos y expertos que se determine para concretar las principales propuestas de reestructuración de la carrera de EPPGG.

A la vista de las reuniones realizadas, la documentación facilitada, la información recibida y con el alcance y estructura que se refleja en el índice del mismo, se presenta este documento que ha sido realizado de acuerdo con siguientes criterios. Para cada uno de los ítems objeto de atención, se exponen las referencias que se estiman pertinentes en base a la experiencia española y se concluye con las recomendaciones y sugerencias susceptibles de implementación.

En cualquier caso, conviene señalar que, como ya se puso de manifiesto con la documentación entregada en las reuniones realizadas en Brasilia, las consideraciones relativas a las experiencias existentes en ámbitos similares, tienen como base el conocimiento específico de la Administración Pública autonómica en la que presta servicios el consultor, es decir, la Administración de la Generalidad de Cataluña (AGC), sin perjuicio de que las referencias normativas se hagan, indistintamente, sobre esa Administración o la Administración General del Estado (AGE), lo que dará lugar a un resultado final donde el suministro de información y de comparación entre

las mismas no debe observarse como una dificultad añadida ya que, para lo que aquí interesa, los modelos jurídico institucional, organizativo y, hasta cierto punto, cultural de ambas administraciones coinciden en la matriz de origen, de modo que hay paralelismos ampliamente compartidos y numerosas similitudes.

Barcelona, marzo de 2009

A) PAPEL Y PERFIL DE LA CARRERA (competencias y actividades)

La Ley 7.834 crea la carrera de EPPGG en 1989, *para la ejecución de las actividades de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (PP) y de dirección y asesoramiento en los escalones superiores de la Administración directa, independiente¹ y fundacional,² con grados variados de complejidad, responsabilidad y autonomía.*

Las atribuciones de dicha carrera se concentran entorno a la ejecución de unas habilidades concretas (formulación, implementación y evaluación) sobre un ámbito material de la acción administrativa (políticas públicas) y, a su vez, en el ejercicio de determinadas tareas (directivas y de asesoramiento) en un nivel acotado de la jerarquía de la organización pública (los escalones superiores) y con un alcance amplio dentro del Gobierno (la Administración directa, la independiente y la fundacional).

El acceso a la carrera de EPPGG queda restringido a las personas que disponen de formación académica de nivel superior,³ sin ningún tipo de limitación en lo que respecta a la especialización universitaria y está organizada internamente en cuatro clases ordenadas verticalmente (A, B, C y S), con tres escalas retributivas en cada una de ellas, excepto en la S en la que hay cuatro. Los EPPGG ingresan en la carrera mediante su nombramiento en la clase inicial (A) y dentro de esta en la escala retributiva inferior (A1) en la que deben permanecer un tiempo mínimo de un año para poder ascender a la escala superior, previa la superación de cursos específicos de formación.⁴

De forma sucinta puede decirse que el marco regulador⁵ configura la estructuración y encuadramiento de la función pública española en **cuerpos**, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporan competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo, organiza el acceso a la misma en **grupos** y subgrupos de clasificación, atendiendo a las titulaciones exigidas para el ingresos en los cuerpos y para su gestión prevé tres herramientas, una de carácter básico, el **puesto de trabajo**, a cuyo desempeño tiene derecho todo empleado público, y dos más instrumentales, las relaciones de puestos de trabajo (RPT) y las **plantillas** de naturaleza presupuestaria, de modo que desde 1984, año en que se dictó la primera norma en cumplimiento de los preceptos constitucionales,⁶ la función pública española ha ido desarrollando un modelo mixto de gestión basado, por un lado, en el sistema de carrera de inspiración francesa y tradición secular en el Estado y, por el otro, en el sistema de empleo de corte anglosajón que se incorporó tímidamente en el modelo peninsular, mediante la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1963 y recibió su impulso definitivo en 1984.⁷

¹ A los efectos del presente informe la utilización de las voces organismo autónomo y administración institucional o independiente debe entenderse referidas a la administración autárquica y fundacional.

² Según se desprende del artículo 1 del Decreto 5.176, de 10 de agosto de 2004.

³ Artículo 11 de la Ley 9.625, de 7 de abril de 1998, por la que se crea la gratificación del desempeño y productividad en determinadas carreras.

⁴ Artículos 2 y 11 del Decreto 5.176, de 10 de agosto.

⁵ Artículos 72, 73, 74 y 75 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)

⁶ El artículo 149.1.18 de la Constitución Española (CE), determina que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas i, en desarrollo de esta previsión se dictó la Ley 4/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. (LMRFP)

⁷ La Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, introdujo la plantillas orgánicas y la clasificación de puestos de trabajo como un primer paso hacia una organización de la función pública basada en

Se ha estimado conveniente iniciar este apartado haciendo una breve referencia al marco organizativo de la función pública española porque, como se observará más adelante al analizar otros temas, la disponibilidad de determinados instrumentos de gestión, concretamente, el puesto de trabajo y la RPT, permite establecer diferencias claras entre las funciones propias de los puestos y las destrezas y habilidades susceptibles de ser exigidas a aquellos funcionarios que los deben ocupar, de modo que el ejercicio de deslinde de los atributos singulares de los puestos de aquellos predicables de los perfiles de habilidades y competencias de sus potenciales titulares nos facilita la tarea posterior de articulación de una pluralidad de elementos del modelo organizativo de la función pública, como pueden ser los instrumentos empleados en los procedimientos de acceso a la misma, la configuración de los itinerarios de la carrera administrativa, entendida esta como el desarrollo y la progresión en el tiempo del funcionario en el servicio activo, los sistemas de evaluación de su rendimiento, o la estructura interna de los modelos de compensación y recompensa.

Dicho esto se puede aventurar que en el escenario público español no existe un cuerpo o colectivo de funcionarios que disponga de una identidad de funciones con las atribuidas a los EPPGG, si bien podemos encontrar un espacio del ejercicio del servicio público reservado a un perfil profesional con el que si es posible establecer analogías, al amparo de las funciones y responsabilidades que tienen asignadas.

En el marco de la AGE el colectivo funcional que dispone de mayor parecido con los EPPGG lo encontramos en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (CSACE) creado por la Ley 4/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP), como consecuencia de la fusión del Cuerpo Técnico de Información y Turismo y del Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado, este último creado mediante el artículo 23.3 de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963. El CSACE se encuentra clasificado en el grupo A y dentro de este en el subgrupo A1, de modo que para acceder al mismo es requisito imprescindible disponer del título académico de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.⁸

Ni la LMRFP de 1984 de creación de dicho Cuerpo, ni el posterior Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007, hicieron una definición explícita de las funciones asignadas a este Cuerpo que nos permita contrastarlas con la propias de los EPPGG, de modo que tendremos que retrotraernos a la creación del Cuerpo Técnico de la Administración Civil, que está en su origen, para poder hacer este ejercicio.

Con carácter previo debe significarse que dicho Cuerpo y los TAC, expresión del argot público con la que pasó a conocerse a los miembros del Cuerpo Técnico de Administración Civil, constituyeron el primer ejercicio racional de definición de un

elementos del sistema de empleo, si bien ninguna de las dos previsiones tuvo desarrollo, de modo que no fue hasta la LMRFP que dichos instrumentos de gestión tomaron carta de naturaleza.

⁸ Como ya se expuso en las reuniones de trabajo realizadas en Brasilia, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del EBEP, en su artículo 76, determina los grupos de clasificación profesional de los funcionarios de carrera adaptados al plan internacional de convergencia europea en materia de educación, conocido como el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), de modo que para el acceso a los cuerpos y escalas clasificados en el grupo A se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado, si embargo, mientras no se produce la efectiva adaptación de las titulaciones universitarias españolas al EEES, la propia Ley recoge en su Disposición transitoria tercera una adaptación de los actuales grupos de clasificación a los nuevos subgrupos, diferenciando las licenciaturas, doctorados y carreras universitarias superiores (grupo A actual i subgrupo A1 del EBEP) de las diplomaturas y estudios universitarios de grado medio (grupo B actual y subgrupo A2 del EBEP).

cuerpo superior general, polivalente, de carácter interministerial susceptible de proporcionar una cierta movilidad interna, creado, pues, con vocación transversal y con la pretensión, tan elemental pero tan difícil de conseguir en la Administración española, de adecuar la organización de los recursos humanos a la satisfacción de las funciones de responsabilidad pública en lugar de subordinar dicha finalidad a las aspiraciones y presiones de los colectivos de funcionarios (SÁNCHEZ MORÓN:2005, 44).

La Ley de 1963 establecía en su artículo 23.3 que a los TAC les correspondía la realización de *las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior*. Asimismo para acceder a esta condición debía poseerse el título de enseñanza superior universitaria o técnica y se determinaba que las plazas de mayor responsabilidad dentro del Cuerpo que previamente se hubiesen clasificado como tales se reservarían a funcionarios del mismo que ostentasen diploma de directivos, de modo que su obtención determinaría una consideración adecuada de estos funcionarios a efectos de remuneración.

Sin perjuicio que en el apartado que corresponda profundizaremos más sobre este asunto, conviene hacer notar que la Ley de bases de 1963, con una redacción quizás confusa, que probablemente perseguía introducir elementos de profesionalidad, reservó para los TAC el ejercicio de funciones directivas, si bien la realidad se encargó de defraudar las expectativas legales al no arbitrarse ningún mecanismo para clasificar plazas de dicha naturaleza.

En consecuencia, podemos concluir que, con las pertinentes modulaciones, en una etapa inicial -probablemente más formal y retórica que efectiva-, la comprendida entre 1963 y 1984, se diseñó un cuerpo de funcionarios al que se le atribuían funciones de carácter superior claramente transversales, susceptibles de ejecución en cualquier ámbito de la Administración, y se les reconocía su disposición para ejercer de directivos. Posteriormente, desde 1984 hasta nuestros días, el personal funcionario de las administraciones españolas, de posible comparación con los EPPGG, es aquel que ejerce funciones de carácter superior de asesoramiento y dirección administrativa en el ámbito de la gestión, del estudio, propuesta y preparación de normativas y la elaboración de informes.

De acuerdo con la información facilitada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)⁹, el CSACE es un Cuerpo generalista que tiene como característica singular su carácter pluridisciplinar, integrando a profesionales con diversa formación de base. A ello responde la existencia de cuatro ramas diferentes para el ingreso en el mismo: la jurídica, la de ciencias sociales, la económica y la técnica, dado que sus miembros ejercen funciones horizontales que pueden ser desarrolladas en distintos departamentos. El Cuerpo está adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) y sus funciones, orientadas hacia el desarrollo de tareas directivas, se concretan en la realización de actividades de dirección, gerencia, asesoramiento y estudio en relación con las distintas políticas públicas desarrolladas por la AGE. Estas funciones se desempeñan en los diferentes ámbitos de actuación de la actividad pública (presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos, formación, etc.).

⁹ <http://www.inap.map.es/ES/Seleccion/AdmGEstado/CuerpoSupAdm/QueEs.htm>

Su actividad se desarrolla en el nivel directivo y predirectivo en los distintos órganos centrales y territoriales de los Ministerios y de los Organismos Públicos de la AGE. Así, de los 912 funcionarios en servicio activo en el Cuerpo, se encuentran destinados en Madrid 750 (82,2%), 101 en las diversas provincias (11,1%), y 61 (6,7%) en la Administración Exterior (embajadas y organismos internacionales).

Los Administradores Civiles del Estado constituyen, en suma, un colectivo que se estima especialmente capacitado para llevar a cabo la gestión pública al más alto nivel, siendo frecuente que los puestos superiores de la función pública profesional como Subsecretarías y Secretarías Generales Técnicas estén desempeñados por funcionarios pertenecientes a este Cuerpo.

Por su parte en el ámbito de la Administración de la Generalitat de Catalunya (AGC) al Cuerpo Superior de Administración de la Generalitat (CSAG), de acuerdo con lo establecido en su norma de creación¹⁰, le corresponde *desarrollar las actividades de nivel superior correspondientes a las tareas administrativas de gestión, inspección, ejecución, control o similares* y, dentro de dicho Cuerpo a los funcionarios que pertenecen a la Escala Superior de Administración General (ESAG) les corresponde *cumplir las funciones de carácter administrativo de nivel superior: de dirección administrativa, de gestión, de estudio y propuestas, de preparación de normativa, de elaboración de informes que requieran un conocimiento completo de la legislación administrativa y similares*.

Como se puede observar es común a todos los colectivos de funcionarios que están siendo analizados (EPPGG, CSACE y ESAG) la asignación de funciones de una clara calificación técnica que conviven con el ejercicio de funciones de dirección -en el caso de los EPPGG- en los escalones superiores de la administración, mientras que en la función pública española parece restringirse al ámbito estrictamente administrativo.

Cabe especular sobre que esta duplicidad funcional responde al hecho que nos encontramos ante unas carreras y cuerpos de funcionarios que han sido diseñados para insertarse en la parte alta de la pirámide organizativa pública, en una posición próxima al ápice estratégico, fuera del flujo de trabajo del núcleo de operaciones, en lo que se ha venido identificando como *staff de apoyo* (MINTZBERG:1991, 56), ejerciendo funciones principalmente de asistencia y asesoramiento a la dirección pública superior que, en el marco español, quizá son más propias de facultativos (informes, estudios, propuestas y elaboración de normativas) y que en el entorno del Gobierno Federal de Brasil disponen de una definición más precisa y acotada susceptible de ser ejercida desde la especialización en gestión pública, (formulación, implementación y evaluación de PP), a las que adicionalmente se les reconoce capacidad para ejercer la dirección pública.

Esta posición intermedia entre la política y la gestión parece más clara en el caso de los EPPGG toda vez que resulta difícil de imaginar, cuando menos desde un punto de vista teórico, que las actividades de formulación, implementación y evaluación de PP puedan ejecutarse desde las áreas de producción de los servicios finalistas que se encuentran en la base de la organización pública.

¹⁰ Disposición Adicional octava de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad de Catalunya, reproducida en la Disposición Adicional Quinta del vigente Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, mediante el cual se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública (DL 1/97).

Lo cierto es que los funcionarios que pertenecen a la ESAG de la AGC¹¹ ejercen sus funciones de forma indiscriminada en cualquier área orgánica tanto del complejo departamental (administración directa) como de la organización pública instrumental (en organismos autónomos de diversa naturaleza) y de forma mucho más restringida en el sector público empresarial vinculado. En lo que respecta a la dirección administrativa, como veremos más adelante, el marco orgánico reconoce tres niveles jerárquicos de puestos de mando (subdirección general, servicio y sección) que de forma mayoritaria están ocupados por funcionarios pertenecientes a dicho Cuerpo.

Recomendaciones

A la vista de las observaciones formuladas y con el objetivo de satisfacer el encargo se formulan las siguientes recomendaciones.

En opinión de este consultor, la realización de actividades relacionadas con la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas remite a la configuración de perfiles profesionales que priman el conocimiento experto en las técnicas que permiten el desarrollo de las siguientes habilidades:

1. Identificar el espacio donde los EPPGG desarrollan el rol de analista.

En lo que respecta a la formulación de PP, partimos de la base de que las actividades que deben realizarse, no atienden tanto a la definición, propiamente dicha, de cada PP como la realización de las tareas de traducción del compromiso político que se esconde bajo cada una de ellas en actividades concretas y operativas que permiten la obtención de aquellos resultados tangibles que las llenan de contenido efectivo. En este sentido diríamos que mientras que la definición de la PP debe realizarla quien dispone de legitimación para ello, en la medida en que las PP son las que determinan el contenido de la agenda política de cualquier gobierno, al EPPGG le corresponde participar, al lado de los actores que se sitúan en la esfera política y del resto de agentes que puedan estar involucrados, en el proceso de análisis, negociación y concreción de cada una de las PP, asesorando y facilitando la toma de decisiones que asegure la correcta traducción del compromiso adquirido delante de la ciudadanía en prestaciones concretas, dando lugar a la identificación del paquete de servicios que encuentran su fundamento en cada PP.

De igual modo podemos decir que esta actividad vuelve a producirse con cierta intensidad en la fase final de cada legislatura y en sentido inverso al que acabamos de describir, es decir que de nuevo estaremos dando contenido a la formulación de PP, cuando sea requerido el apoyo y asistencia del EPPGG para ayudar a dar congruencia y veracidad a la construcción de la agenda gubernamental que ha de servir de base al discurso político del siguiente mandato.

Nos encontramos delante de una actividad que, así definida, tiene un ciclo de vida limitado, ya que su ejecución debería concentrarse, de forma ordinaria, en las fases inicial y final de cada legislatura, en el inicio y la conclusión del mandato, y por este motivo se estima que su ejercicio no puede llevarse a cabo en toda la organización

¹¹ A uno de diciembre de 2008 había 1.963 funcionarios de carrera de la ESAG en el servicio activo, repartidos por toda la organización de la AGC, a los que hay que añadir cerca de otro millar de personas ocupando puestos de trabajo de dicha escala, como personal interino.

pública sino que, a nuestro modo de ver, dichas actividades solo pueden desarrollarse en una posición de proximidad al vértice directivo, toda vez que es este el que requiere el concurso del EPPGG al ser en ese ámbito donde con la concreción de las PP se les dan forma y contenido.

2. Reforzar el perfil consultor de los EPPGG.

En un sentido más amplio, la implementación de PP, comporta la puesta en práctica de una batería de habilidades dirigidas a garantizar que la relación de servicios o productos derivados de la concreción de PP se insertan en la organización pública de la forma más eficaz posible para hacerlos efectivos.

En este ámbito las acciones se concentran en el ejercicio de tareas asociadas a la elaboración de la planificación estratégica que asegure la implementación de PP, al diseño de la arquitectura organizativa e institucional, orgánica y operativa de las áreas que deben hacer efectiva la oferta de servicios, incluyendo en este ámbito el análisis de la naturaleza misma del producto público para determinar quien es el agente que está en mejor disposición para suministrarlo, asesorando en la toma de decisiones que determina el mantenimiento de la producción del servicio en la esfera pública o su externalización a favor de terceros, sin renunciar a la responsabilidad sobre la provisión del mismo.

Igualmente forma parte del inventario de habilidades relacionadas con la función de implementación de PP las de ingeniería y diseño de procesos de gestión y producción de servicios, las de dimensionado de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que se estimen necesarios y las de determinación de la tipología de perfiles profesionales requeridos para hacer frente a la prestación de servicios, en fin, todas aquellas actividades que de una forma u otra hacen posible la puesta en marcha de la prestación de servicios públicos.

A diferencia de las funciones de formulación de PP, las actividades asociadas a la implementación de PP que se acaban de describir pueden ser ejercidas desde la adscripción de EPPGG en la totalidad de la organización pública, es decir, tanto en la Administración directa como en sus organismos independientes, toda vez que aquí si que nos encontramos delante la realización de unas actividades con vocación de permanencia, susceptibles de aplicarse sobre organizaciones públicas que deben someterse a procesos de revisión y mejora continuas.

3. Acotar el perfil de EPPGG en la perspectiva de la auditoría de gestión.

La tercera gran actividad de asistencia y asesoramiento comprendida en el ámbito funcional del EPPGG es la de evaluación de PP, para el ejercicio de la cual resulta pertinente la disponibilidad de habilidades y competencias en la elaboración de indicadores de todo tipo -de actuación, de impacto, de resultado, de satisfacción, de gasto, etc. que han de permitir no solo la evaluación de los resultados obtenidos, sino que, en la fase ya analizada de formulación de PP, nos ayudaran a la planificación de las actuaciones. Nos estamos refiriendo a la acreditación de conocimientos y experiencia en el campo del diseño, elaboración, desarrollo y mantenimiento de instrumentos de seguimiento de la acción pública y de pilotaje de las organizaciones, de cuadros de mando integrales corporativos entendidos como instrumentos de gestión que permiten medir la actividad y los resultados de una organización, a la vez

que son utilizados para hacer operativa su visión estratégica desde todas las perspectivas (Kaplan y Norton: 1996). De igual modo, la actividad evaluadora reclama la ejecución de tareas relacionadas con la función auditora en un sentido amplio, más allá de los clásicos controles financieros de fiscalización económica, es decir, entrarían en este capítulo el desarrollo de evaluaciones ex post, de auditorías administrativas, de gestión o de *performance*.

En definitiva, sobre la base de la gestión ordinaria de cada organización, se trata de ayudar al establecimiento de herramientas que permitan testar la bondad del funcionamiento de las organizaciones y el grado de ajuste de los resultados obtenidos a los objetivos definitivos previamente.

El ejercicio de esta función debería tomar mayor relevancia y consideración en las áreas centrales ministeriales, si tenemos en cuenta que el incremento continuado y la constante diversificación de los servicios públicos y la necesidad de diseñar modelos sostenibles para la producción de los mismos ha llevado a los gobiernos, con frecuencia, como se ha señalado, a situarla fuera del entorno público, asignando esa responsabilidad a organizaciones, con o sin afán de lucro, que se constituyen en las prestadoras de esos servicios, del mismo modo y por los mismos motivos que la búsqueda de alternativas a los sistemas tradicionales de financiación de la acción pública también ha precipitado el ensayo de fórmulas que han incorporado la colaboración de la iniciativa privada.

En ambos casos la vertebración de mecanismos que aseguren el control y seguimiento por parte del responsable político del servicio sobre aquel que tiene asignada su producción, es decir, la construcción y establecimiento de instrumentos que garanticen una relación principal - agente ágil y segura adoptan una especial trascendencia, ya que la verificación de que el servicio por parte de esos terceros, responsables de la prestación, se realiza mediante el uso eficiente de los recursos asignados es lo que permite acreditar que la provisión de los mismos se mantiene bajo responsabilidad pública, y todo ello hace aún más necesario disponer del activo humano capacitado para asesorar y acompañar o, en su caso, llevar a cabo directamente la articulación, implementación y explotación del instrumental que debe servir a estas finalidades.

4. Un perfil generalista con una fuerte especialización.

Lo expuesto hasta ahora nos permite sostener que el marco de competencias predicable del EPPGG dibuja un perfil profesional cualificado que capacita a sus titulares para aplicar su *know how* en la práctica totalidad de las áreas orgánicas y organizativas mediante las cuales se lleva a cabo la acción gubernamental.

El perfil especializado (MINTZBERG: 1984, 99), de experto en el ejercicio de las funciones que acabamos de describir, sitúa a los miembros de la carrera de EPPGG como los únicos profesionales de la función pública federal dotados para ejercitar unas técnicas y habilidades susceptibles de desarrollo sobre cualquier política pública. De ahí que el elemento que identifica a dichos funcionarios deba buscarse en esa característica que los hace singulares, la de disponer de un perfil profesional que concilia claramente los atributos de especialista y generalista. Especialista con una elevada calificación, por las técnicas que dispone y es capaz de desarrollar, y

generalista, en su ejercicio, puesto que puede aplicar ese conocimiento de forma indiscriminada sobre la política pública gubernamental que lo requiera.

Así, frente a la pluralidad de carreras de nivel superior de la función pública federal y la fragmentación de amplio espectro que ello ha comportado, nos encontramos con un perfil profesional especialmente dotado para la ejecución de unas funciones que en el mercado de trabajo externo se identifican, en gran medida, con el rol profesional de los analistas o consultores de organización, para asistir i dar apoyo al vértice directivo en el desarrollo de cualquier política pública y adicionalmente para asumir, cuando convenga, responsabilidades de dirección pública profesional.

5. El EPPGG es el principal agente inductor de la eficiencia gubernamental.

Por todo lo dicho podemos concluir que el EPPGG es el profesional de la función pública Federal que está en mejor disposición para coadyuvar al objetivo de mejora continua de la eficiencia gubernamental, puesto que tanto desde el rol de consultor de organización que le sirve para suministrar apoyo y asistencia en los procesos de concreción de PP, implementación y posterior evaluación, como desde las posiciones directivas que está llamado a ocupar desarrolla unas habilidades y conocimientos técnicos directamente vinculados con un resultado exitoso en la consecución de dicho objetivo.

De algún modo -a los efectos de reforzar el papel y la presencia de EPPGG en posiciones estratégicas de la Administración Federal-, podría pensarse en la posibilidad de modificar la redacción actual de sus funciones, tal como están descritas en el marco legal vigente, para introducir el elemento causal que justifica la oportunidad de contar con profesionales de este perfil, convirtiendo lo que ahora es una estricta relación de funciones en una definición explícita de la misión que tienen asignada.

B) RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

El artículo 2 de la Ley 7.834 de 6 de octubre de 1989 dispone que *el nombramiento para cargos de EPPGG depende de la aprobación y clasificación, hasta el límite de plazas ofrecidas, en concurso público de pruebas y títulos y la subsiguiente conclusión, con aprovechamiento, de un curso específico de formación impartido por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).*

Según se establece en el artículo 61 del EBEP en las administraciones públicas españolas los procesos selectivos deben tener carácter abierto y garantizar la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y por las medidas de discriminación positiva previstas en el mismo. Asimismo el EBEP señala que en los procedimientos de selección debe tenerse especial cuidado en la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Las pruebas pueden consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas. Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes (concurso-oposición) sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

Para la evaluación de las pruebas las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública y para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas.

Los sistemas selectivos ordinarios son la oposición y el concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación y, con carácter excepcional y sólo en virtud de ley, puede emplearse el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Sin perjuicio de las previsiones generales que se han descrito, en el caso concreto del acceso al CSACE el proceso selectivo incluye una fase de oposición, que se estructura en cuatro ejercicios de carácter eliminatorio, y un curso selectivo posterior desarrollado en el INAP. El programa consta de 160 temas distribuidos en dos grupos de 80 temas, uno de materias comunes y otro de materias específicas (jurídicas, sociales, económicas y técnicas).

Materias comunes:

- I. Ciencia política (12 temas).
- II. Derecho público (25).
- III. Estructura económica y social de España (15).

- IV. Unión Europea (12).
- V. Gestión pública directiva (16).

Materias específicas:

Materias jurídicas:

- I. Derecho constitucional (20).
- II. Derecho administrativo (35).
- III. Derecho financiero (13).
- IV. Derecho laboral (12).

Materias sociales:

- I. Teoría y análisis político (20).
- II. Sociología (15).
- III. Ciencia de la Administración (15).
- IV. Historia contemporánea (15).
- V. Ciencias de la comunicación (15).

Materias económicas:

- I. Teoría económica general (19).
- II. Política económica (16).
- III. Hacienda pública y Administración financiera (27).
- IV. Economía de la empresa (18).

Materias técnicas:

- I. Estadística (23).
- II. Investigación operativa (15).
- III. Informática y comunicaciones (42).

Las pruebas selectivas para el acceso al CSACE consisten en cuatro ejercicios:

El primer ejercicio, de 4 horas de duración, incluye el desarrollo por escrito de un tema general de actualidad política, económica y social de España o del ámbito internacional, a escoger de entre dos propuestos y de otro tema general relacionado con la especialidad elegida por el aspirante, también a escoger de entre los dos propuestos.

El segundo ejercicio consta de dos pruebas de idiomas, la primera de carácter obligatorio y eliminatorio y la segunda de carácter voluntario y no eliminatorio. En la primera prueba los aspirantes pueden optar entre inglés o francés y en la segunda entre inglés, francés o alemán, siempre y cuando sea distinto del elegido con anterioridad.

En ambos casos la prueba incluye la realización, durante una hora, de una traducción directa en castellano de un documento redactado en la lengua elegida y la elaboración, durante media hora, de un resumen en castellano de un texto leído en la lengua elegida. El ejercicio correspondiente a cada prueba es leído por el opositor en sesión pública ante el Tribunal, que dispone de un periodo máximo de 15 minutos para dialogar con el aspirante en la lengua elegida.

El tercer ejercicio, consiste en exponer oralmente, en sesión pública ante el Tribunal, cuatro temas del programa durante una hora: dos temas del grupo de materias

comunes de entre tres extraídos al azar y los otros dos temas, igualmente extraídos al azar, del grupo de materias específicas. Los opositores disponen de 20 minutos para la preparación de este ejercicio, sin que puedan consultar ninguna clase de texto o de apuntes. Finalizada la intervención, el Tribunal puede dialogar con el opositor durante un periodo máximo de 15 minutos.

El cuarto ejercicio, de cuatro horas de duración, consiste en el análisis de un supuesto o la preparación de un informe sobre un tema relacionado con el grupo de materias específicas elegido. El Tribunal valorará, junto al rigor analítico y la claridad expositiva, los conocimientos generales y específicos pertinentemente incorporados al análisis o informe y la capacidad de relacionar los mismos así como el enfoque del entorno económico, cultural y político-administrativo del problema planteado. Para la realización de este ejercicio los aspirantes pueden utilizar los materiales en soporte papel que consideren necesarios y aporten para la ocasión. El ejercicio es leído en sesión pública ante el Tribunal, que puede dialogar con el opositor durante un periodo máximo de 15 minutos.

Una vez finalizada la fase de oposición, se inicia un curso selectivo en el INAP, de carácter eminentemente práctico, con participación de expertos de la Administración Pública, universidades y sector privado. En este curso, de 9 meses de duración máxima, se incluyen estudios en centros europeos tales como el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht en Holanda, la Escuela Nacional de Administración en Francia y la Escuela Nacional de Gobierno del Reino Unido; así como un periodo de prácticas en un Departamento ministerial u organismo público.

Como ya se expuso en las reuniones de Brasilia el modelo selectivo para acceder a la ESAG de la AGC coincide en lo básico con el proceso estatal que se acaba de describir, sin que, de momento, se contemple la realización del curso selectivo de formación.

Sin embargo, en la fase de oposición, han empezado a incorporarse –de forma obligatoria y sin que tengan la consideración de eliminatorios- cuestionarios sobre competencias profesionales orientados a evaluar el grado de adecuación de los aspirantes al perfil profesional exigido para el ejercicio de la función pública en la que se encuadraran en los que, entre otras, se valoran competencias relacionadas con el compromiso con el servicio público, la orientación a los resultados y a la mejora, la organización y planificación del trabajo, el trabajo en equipo, la toma de decisiones, la orientación al ciudadano y la actualización profesional de conocimientos.

Esta medida novedosa, que se incluyó por primera vez en el último proceso selectivo para funcionarios de la ESAG (2006)¹², constituye un primer paso en la introducción de la cultura de la gestión por competencias mediante un proceso gradual de implantación que puede ser administrado por los gestores competentes en la materia.

Así de una primera fase en la que el cuestionario de competencias, como ha quedado dicho, no tiene carácter eliminatorio pero si incidencia en la calificación final de los aspirantes, se puede pasar a posteriores desarrollos donde se le asigne un mayor peso o valor dentro de todo el proceso hasta llegar a su plena incorporación como un

¹² Anexos número 2 (apartado 5) y 4 a la Resolución GAP/826/2006, de 28 de marzo, de convocatoria del proceso selectivo para proveer 207 plazas de la escala superior de administración general del cuerpo superior de Administración de la Generalidad de Cataluña (núm. De registro de la convocatoria 111)

instrumento más que puede ser de gran utilidad para que los responsables de los procesos selectivos, es decir los tribunales u órganos técnicos de selección, obtengan datos diáfanos de índole discriminatoria.

b.1) Retribuciones

El artículo 3 de la Ley 7.834, de 6 de octubre de 1989, determina cual es el sueldo para la escala retributiva básica (A1) de la clase de entrada en la carrera de los EPPGG que sirve de base para el cálculo de los sueldos aplicables al resto de escalas de las clases en las que se estructura la carrera y a las que se va accediendo por el transcurso del tiempo (1 año) y la superación de la formación reglada.

De acuerdo con el EBEP¹³ las retribuciones de los funcionarios de carrera de las administraciones públicas españolas se clasifican en:

Básicas: las que retribuyen al funcionario mediante el sueldo asignado a cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, los trienios que consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, por cada tres años de servicio según la adscripción de su cuerpo o escala y las pagas extraordinarias que son dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas que puedan atender a factores como el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario y los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Complementarias: Cuya cuantía y estructura se establecen por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Sin perjuicio que en un futuro las retribuciones se adapten a lo establecido en el EBEP, a fecha de hoy y en el ámbito de la AGC, la ley¹⁴ determina que las retribuciones complementarias son el complemento de destino correspondiente al nivel de clasificación del puesto de trabajo (que en el caso de los funcionarios de la ESAG comprende el intervalo de niveles que va del 21 al 30) y el complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a la especial dificultad técnica, el grado de dedicación, la responsabilidad, la incompatibilidad, la peligrosidad o la penosidad, como un concepto global que, en estos momentos, no admite desagregaciones.

¹³ Artículos 22, 23 y 24 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del EBEP

¹⁴ Artículo 103 del DL 1/97.

Recomendaciones

Reclutamiento y selección

6. La definición de perfiles profesionales determina la técnica de selección, los méritos que deben acreditarse y la eficacia del proceso.

Quizás sería conveniente analizar si las técnicas de selección y las pruebas que hoy se utilizan se adaptan a las necesidades y a los requerimientos de los perfiles profesionales que se han de cubrir, para evaluar si ciertamente son las capacidades, las habilidades y las aptitudes idóneas para el desempeño del rol de EPPGG las que condicionan la utilización de unos mecanismos u otros.

La fijación de los méritos susceptibles de valoración en el marco de un proceso selectivo debe supeditarse a la definición previa del perfil profesional de cada plaza vacante y a la concreción de los conocimientos, aptitudes y habilidades necesarios para desempeñarlos con excelencia, siendo el contenido funcional de la plaza que debe ocuparse el que justificará la valoración de unos méritos u otros y el que, a su vez determinará la elección de las pruebas más adecuadas para su valoración.

Se trataría de diseñar un sistema que garantice la obtención de la persona idónea para el ejercicio de las funciones de EPPGG, en lugar de consolidar procedimientos de selección que supeditan este objetivo, que debería ser el principal en todo proceso, a favor de la garantía de ciertos principios que, sin perjuicio que siempre deben observarse, pueden desviar esta atención.

La definición de perfiles profesionales podría agruparse por áreas funcionales (Definición, evaluación o implementación de PP) que faciliten la elaboración y el desarrollo de procesos selectivos dirigidos a reclutar a las personas con mayor capacitación profesional, para ocupar las plazas de EPPGG.

7. Centrar la selección en descubrir las destrezas de los más aptos.

Los modelos de selección para el acceso a la condición de funcionario que se han analizado responden, de forma general, a la voluntad de dar satisfacción a los principios de mérito y capacidad, mediante la articulación de una batería de pruebas en cuya configuración priman los aspectos memorísticos y prácticos vinculados con los conocimientos que deben acreditarse para el desarrollo de las funciones asignadas a los cuerpos correspondientes.

Da la sensación que, en todos los casos, se ha optado por utilizar los instrumentos que se consideran más aptos y de mayor cobertura para dar cumplimiento a otro principio constitucional como es el de garantizar el acceso a los cargos públicos de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, puesto que los sistemas para la evaluación de pruebas que miden los conocimientos parecen más objetivos que otros instrumentos y hacen más difícil el recurso a la queja y, en su caso, la nulidad de los procesos por infracción de los principios que se acaban de señalar.

En nuestra opinión en el momento de diseñar los procedimientos de selección de personas que quieren acceder a la condición de funcionario mediante su ingreso en cuerpos superiores, es decir que ingresan para ejecutar aquellas funciones altamente

calificadas, para cuyo ejercicio se exige la mayor preparación, se debería partir de la premisa que una parte substantiva de los conocimientos ya vienen acreditados por las titulaciones académicas o, cuando menos, la formación superior requerida como requisito para el acceso, debería resultar un argumento de suficiente peso para no sobrecargar las fases de selección con pruebas como las descritas, y si ello no fuera argumento suficiente, debería tenerse en cuenta la posibilidad de reservar la evaluación de conocimientos formales al periodo de formación adicional que contemplan determinados procesos selectivos.

De esta forma sería posible centrar la atención del proceso selectivo en el desarrollo y ulterior utilización en aquel tipo de instrumentos que se dirigen, principalmente, a facilitar la selección de los perfiles idóneos mediante la observancia de las aptitudes, competencias y actitudes que pueden garantizar un ejercicio óptimo de la función pública.

Retribuciones

Como se puede observar el marco legal que define el modelo retributivo de las administraciones públicas españolas recoge la mayor parte de los conceptos que hacen posible un diseño racional del sistema de recompensas, sin embargo también ha quedado dicho que su puesta en práctica dista bastante de satisfacer los objetivos de los sistemas retributivos que de forma inequívoca estimulan la productividad y reconocen y recompensan el esfuerzo realizado.

Por todo ello y presumiendo que las anteriores afirmaciones son trasladables a la realidad del modelo de gestión de los EPPGG, es por lo que en este capítulo se proponen las siguientes recomendaciones:

8. Unas retribuciones pensadas para estimular la retención del talento.

Es común a muchas organizaciones públicas que el grado de rotación de sus efectivos se incrementa cuanto más elevada es su especialización y más estratégicas son las funciones que les asignan. Igualmente sucede con frecuencia que las retribuciones que percibe el personal facultativo y técnico de nivel superior se homologan con el mercado laboral de referencia, en el momento de acceder a la función pública y sufren un fuerte descenso con el transcurso del tiempo y la adquisición de experiencia.

Ambas circunstancias dan lugar a situaciones indeseadas en las que la Administración ve como son captadas por el sector privado personas que, habiéndose formado en el ámbito público, dedicándoles tiempo y recursos, han adquirido un nivel de competencias que las hace atractivas para el mercado laboral, de manera que la salida del sistema público, que tiene su máximo atractivo en la estabilidad, se ve compensada con creces por unas condiciones económicas mucho más atractivas.

Frente a esta situación conviene articular mecanismos que faciliten la expectativa de una percepción de la recompensa que no solo asegure la retención de los mejores, mediante el establecimiento de un sistema de incentivos que favorezcan el mantenimiento de su compromiso con la acción pública, sino que incluso actúen como un reclamo, frente a la sociedad, que haga atractivo el ingreso en la función pública como opción que asegura la progresión y el prestigio profesionales.

9. Una estructura salarial adaptada a la evaluación del desempeño.

Un desarrollo que va en la misma línea de lo que se acaba de exponer consistiría en la introducción en el sistema de compensación de mecanismos de naturaleza variable capaces de retribuir el esfuerzo singular que realiza cada persona y el ajuste y aprovechamiento de sus resultados en orden a la obtención de los objetivos previamente definidos.

10. Desaparición de las recompensas basadas en factores formalistas.

Por el contrario debe reconsiderarse el mantenimiento de sistemas de recompensa en los que una parte de las retribuciones se ven incrementadas porque están asociadas a factores formalistas que, en ningún caso consideran el esfuerzo y la productividad del trabajo realizado. El mero transcurso del tiempo, la realización de acciones formativas, o la conjunción de ambos extremos vinculándolos a mejoras retributivas supone la consolidación de un sistema de compensación que no favorece la progresión profesional, precisamente porque ignora los aspectos subjetivos que dan profundidad al desarrollo de habilidades profesionales, precipitando un diseño de carrera estático, desprovisto de estímulos.

A mayor abundamiento, el mantenimiento de este tipo de recompensas, y en particular las asociadas al mero transcurso del tiempo, han convertido un incentivo que, en su origen, estaba diseñado para premiar la fidelidad, en una gratificación inicua con un mercado de trabajo dominado por la precariedad laboral, de modo que, hoy en día, la estabilidad profesional en el sector público lejos de considerarse una virtud practicada por sus agentes es percibida como un privilegio de difícil justificación generador de múltiples suspicacias.

C) DESARROLLO

c.1) Formación Inicial

En cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 2 de la Ley 7.834 de 6 de octubre de 1989, la ENAP suministra la formación inicial de los EPPGG, que para el actual curso 2008-09 (13ª Edición) tiene una duración de 632 horas de presencia en aula, que versan sobre un temario construido entorno a cuatro ejes:

- * Estado, sociedad y democracia (52h.)
- * Economía y desarrollo (80h.)
- * Administración Pública (180h.)
- * Políticas Públicas (124h.)

l concluye con un modulo de prácticas de gobierno realizado en unidades ministeriales de una duración de 148h.

Como ya ha quedado dicho, el acceso a la condición de funcionario del CSACE queda supeditado a la superación de un curso inicial de formación, impartido por el INAP, que -para la promoción número 45 que se inició en febrero y concluirá en noviembre- consta de dos bloques claramente diferenciados. El **primer bloque** consiste en un conjunto de clases repartidas en módulos formativos, que cubren los ámbitos mínimos y más comunes del trabajo administrativo que habrán de desarrollar o conocer los aspirantes a lo largo de su vida profesional. Dichas áreas son las siguientes:

- * Ética Pública.
- * Dirección Estratégica.
- * Gestión de Recursos Humanos.
- * Gestión Económico-Presupuestaria.
- * Habilidades Directivas
- * Técnica normativa y práctica administrativa.
- * Comunicación Pública.
- * Unión Europea y Relaciones Internacionales.
- * Administración Electrónica e Informática
- * Seminario de Economía.
- * Políticas Públicas.
- * Curso monográfico en Institutos Europeos.
- * Idiomas.

Las sesiones, dirigidas por profesores especializados en las diversas materias, pretenden la participación de los alumnos, el trabajo en equipo, la discusión creativa, el coloquio permanente y el trabajo práctico. La orientación concreta de cada sesión se determina por el profesor encargado de la misma y aprovechando la experiencia de cursos anteriores se quiere insistir especialmente en el aspecto práctico de las enseñanzas. Con el fin de reforzar y complementar los conocimientos impartidos en las áreas básicas de formación que abordan de forma más específica temas considerados de especial interés, los alumnos deben participar en el aula y en las conferencias que se organicen en el marco del curso. Asimismo deben desarrollar un trabajo en grupo sobre el tema que se proponga, relacionado con el contenido del curso selectivo. Igualmente este primer período incluye visitas a instituciones públicas de especial interés. Con todo ello se pretende garantizar el entrenamiento y formación

de la esta promoción en aquellas materias y habilidades correspondientes al perfil común de los puestos de trabajo desempeñados por los Administradores Civiles del Estado, conservando el carácter multidisciplinar y la diversidad de opciones profesionales.

El **segundo bloque** está constituido por dos períodos de prácticas. El primero, de dos meses de duración, se realizará en unidades administrativas y organismos públicos, con el objetivo de integrar los conocimientos desarrollados durante el módulo inicial del curso, aplicándolos a una organización determinada y al análisis, diseño y ejecución de proyectos concretos. Cada alumno debe realizar una memoria sobre esta estancia, solicitándose al tutor de prácticas un informe sobre el grado de aprovechamiento, interés y desarrollo de las mismas. El segundo periodo de prácticas se realiza en Delegaciones y /o Subdelegaciones del Gobierno, debiendo realizarse igualmente una memoria sobre la estancia.

Para la evaluación académica de los participantes, los elementos a tener en cuenta vienen integrados por:

- * Asistencia, participación en las clases e interés demostrado en las mismas.
- * Presentación de trabajos e informes.
- * Evaluaciones, individuales o en grupo, de las distintas áreas.
- * Resolución de casos prácticos que se propongan.

Y para la superación del curso selectivo se deberá obtener una calificación final mínima de 35 puntos, teniendo en cuenta que la Orden de convocatoria del proceso selectivo dispone que dicho curso se califique de cero a setenta puntos. Finalmente la distribución de la calificación en las distintas actividades del curso se realiza conforme al siguiente baremo:

Bloques formativos: 35 puntos
Trabajos en grupo: 15 puntos
Prácticas: 15 puntos
Asistencia y participación: 5 puntos

Por su parte en el ámbito de la AGC, ya ha quedado anotado que el personal que ingresa en la ESAG en la actualidad no recibe ninguna formación inicial específica, si bien la normativa general¹⁵ recoge la posibilidad de que en la convocatoria del proceso selectivo se prevea la realización de cursos de formación y asigna la responsabilidad sobre la realización de los mismos a la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC), a la vez que señala que, en ningún caso, el curso selectivo contendrá materias propias de las titulaciones académicas requeridas para el acceso al grupo de clasificación del funcionario, excepto en los supuestos que sea preciso conocerlas con mayor profundidad que la exigida de ordinario para la obtención del título.

c.2) Perfeccionamiento profesional a lo largo de la carrera

En el marco de desarrollo de los cuerpos de funcionarios de las administraciones públicas españolas objeto de análisis (CSACE y ESAG) no hay una previsión expresa relativa al perfeccionamiento profesional a lo largo de la carrera. Con la excepción de

¹⁵ Artículos 50 y 51 del DL 1/97.

la formación para el ingreso a la que se deben someter los funcionarios del CSACE, no hay descrito un itinerario formal de perfeccionamiento profesional, sin perjuicio que los centros de formación públicos (INAP en la AGE i EAPC en la AGC) dispongan de una amplia oferta de programas de formación y especialización en los campos de actuación de dichos colectivos, cuyo consumo no se realiza de forma planificada.

No obstante el EBEP reconoce en su artículo 14.g) el derecho individual de todo funcionario a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral, y señala como una obligación profesional y un deber vinculado a los principios de conducta el mantenimiento actualizado de su formación y calificación.¹⁶

Desde el punto de vista del funcionario, la formación posterior al ingreso constituye un medio de promoción, pues la asistencia a cursos y la obtención de diplomas se valora en los baremos de méritos para los concursos de provisión y deberá tenerse en cuenta para ascender en la carrera horizontal cuando se implante. En virtud de la reglamentación existente el funcionario tiene derecho a ciertos permisos retribuidos para asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional o permisos de mayor duración no retribuidos y, en todo caso, el funcionario tiene derecho para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud durante los días de su celebración.¹⁷

c.3) Ocupación de cargos de dirección y asesoramiento

La Ley reconoce a los EPPGG el ejercicio de funciones directivas en los escalones superiores de la Administración directa, la independiente y la de base fundacional y es al amparo de dicha previsión que este colectivo de funcionarios viene ocupando, con mayor o menor presencia, los cargos de dirección y asesoramiento superiores (DAS) en los cuales se organiza la estructura jerárquica de cargos de la Administración Federal.

Igualmente, como se ha visto, en el ámbito de las administraciones públicas españolas a los cuerpos y escalas superiores de funcionarios analizados -tanto el CSACE de la AGE como la ESAG de la AGC- la ley también les reconoce, formalmente, la capacitación para el ejercicio de funciones de carácter directivo, si bien acotadas al ámbito de la dirección administrativa y dentro de una estructura directiva y orgánica en la que se observan algunas diferencia entre la AGE y la AGC, en cuanto a la longitud de la escala jerárquica y la tipología de órganos.

Al margen de la regulación específica¹⁸ que determina la composición, organización y funcionamiento del Gobierno y sus órganos de colaboración y apoyo, en la normativa que regula la estructura orgánica de la AGE¹⁹ se hace una distinción entre los órganos superiores y los órganos directivos, y a todos ellos, con la excepción del último escalón jerárquico de los órganos directivos, les reconoce la condición de altos cargos.

A) Órganos superiores

¹⁶ Artículo 54.8 del EBEP,

¹⁷ Artículo 48.1.d) del EBEP.

¹⁸ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

¹⁹ Artículo 5 y 6 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Ministros
Secretarios de Estado

- B) Órganos directivos
Subsecretarios, secretarios generales y asimilados
Secretarios generales técnicos, directores generales y asimilados
Subdirectores generales y asimilados

El resto de órganos, es decir, de unidades administrativas a las que se atribuyen funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

Para lo que aquí nos interesa hemos de decir que, en principio, los funcionarios del CSACE pueden acceder a cualesquiera de los órganos descritos, si bien en unos casos este acceso se hará en competencia con otros aspirantes al cargo externos a la Administración mientras que en otros, el nombramiento por parte de quien está facultado para ello queda restringido a candidatos que ostenten la condición de funcionario de carrera del Subgrupo A1, es decir, que pertenezcan a Cuerpos y Escalas, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente. En concreto este requisito es exigible para el nombramiento de subdirectores generales, secretarios generales técnicos y subsecretarios, del mismo modo que ocurre con los directores generales, si bien en este caso, el requisito puede quedar en suspenso si en el real decreto que estructura el Ministerio se permite que, en atención a las características específicas de las funciones de la dirección general, su titular no reúna la condición de funcionario. Obviamente, para la designación del titular de todos los órganos administrativos inferiores la condición de funcionario es obligatoria y su designación se lleva a cabo de acuerdo con las previsiones contempladas en la RPT y aplicando los procedimientos de provisión que se describen en este informe.

En el caso de la AGC su estructura jerárquica puede parecer más extensa, si embargo lo que sucede es que la norma pretende dar un tratamiento completo a este capítulo. La Ley²⁰ establece la siguiente gradación:

- A) Órganos superiores
Presidente del Gobierno
Gobierno
Consejeros
- B) Altos cargos
Secretarios generales, secretarios sectoriales, comisionados y asimilados
Directores generales y asimilados
- C) Órganos activos
Subdirecciones generales y órganos asimilados
Servicios y asimilados
Secciones y asimilados
Negociados y asimilados

²⁰ Artículos 5 y 24 de la Ley 12/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

De igual modo como sucede en la AGE, los funcionarios de la ESAG, en principio, también pueden acceder a cualquiera de los cargos descritos, en el bien entendido que para ostentar la máxima responsabilidad del ejecutivo catalán, la presidencia de la Generalitat, deben ser diputados del Parlamento de Cataluña. En lo que respecta al resto de órganos activos, el régimen de condiciones para el nombramiento en la parte superior de la estructura jerárquica es más abierto que el establecido en la AGE, toda vez que hasta el cargo de director general o asimilado, el nombramiento de candidatos por parte del Gobierno a propuesta del órgano competente, puede recaer sobre cualquier candidato, tanto de dentro como de fuera de la Administración, sin ningún tipo de limitación.

No sucede así en los cuatro niveles inferiores de la estructura orgánica, ya que la ocupación de los puestos de subdirector general, jefe de servicio, jefe de sección y jefe de negociado está reservada en exclusiva a funcionarios. En concreto los puestos de subdirector general se proveen por el sistema de libre designación²¹ y todos ellos están comprendidos dentro de los niveles superiores de clasificación²² (en el intervalo que va del nivel 30 hasta el 27) en los que se estructuran los cuerpos y escalas de funcionarios, de modo que son puestos de mando a los que solo pueden acceder los funcionarios del Subgrupo A1, es decir y entre otros, los pertenecientes a la ESAG.

En el caso de las jefaturas de servicio, su provisión debe realizarse, igual que en el resto de jefaturas (sección y negociado), mediante el procedimiento de concurso restringido y su clasificación en la RPT los sitúa en la franja comprendida entre el nivel 27 y 24, de modo que el colectivo de funcionarios que pueden ser sus titulares se amplía al Subgrupo A2, es decir a aquellos que para el acceso a su cuerpo o escala se requiere estar en posesión del título de ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente.

Las RPT incluyen a las jefaturas de sección en el intervalo de niveles de clasificación comprendido entre el 24 y el 22, de manera que el acceso a las mismas se amplía a los funcionarios del Subgrupo C1 (personal administrativo y otro personal), aquellos que para el acceso a su cuerpo o escala deben estar en posesión del título de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente.

Finalmente la provisión de las jefaturas de negociado, que agotan la pirámide jerárquica de mando, se hace extensiva a los funcionarios del Subgrupo C2 (personal auxiliar administrativo y otro personal), los que pueden acreditar un título de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente necesarias para acceder a su cuerpo o escala, ya que estos puestos de mando se sitúan en la franja de niveles de clasificación comprendida entre el nivel 18 y el 22.

Al margen de lo expresado, que es de aplicación a la AGE y a la AGC y a sus correspondientes organismos autónomos, hay otros cargos de dirección que forman parte del complejo organizativo de dichas administraciones susceptibles de ocupación por parte de los colectivos analizados, nos estamos refiriendo a los directivos de las entidades públicas empresariales del Estado y de el sector público empresarial vinculado a la Generalidad, no obstante en dichos supuestos la designación de los directivos de los referidos organismos se realiza mediante la concurrencia de todo tipo

²¹ Artículo 63 del DL 1/97.

²² Para conocer el sistema de niveles de clasificación de los funcionarios. Ver el siguiente apartado del informe

de candidaturas y aplicando en el proceso de captación las normas de derecho privado que rigen para el mercado de trabajo de los organismos de igual naturaleza.

c.4) y c.5) Progresión en la carrera y Evaluación del desempeño

Dentro del Título III del EBEP, sobre derechos, deberes y código de conducta de los empleados públicos, el Capítulo II está consagrado a la carrera profesional, a la promoción y a la evaluación del desempeño.²³

La carrera se define aquí como el derecho a la promoción profesional que asiste a todos los funcionarios y es entendida como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. A su vez la Ley de bases define las siguientes modalidades de carrera, susceptibles de desarrollo:

- a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalones de ascenso u otros conceptos análogos fijándose la remuneración a cada uno de ellos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa la valoración de la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida. Los ascensos deben ser consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.
- b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión reglamentarios.
- c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo o grupo de clasificación profesional a otro superior, mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Asimismo, los funcionarios que participen deben poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior subgrupo o grupo de clasificación profesional y superar las correspondientes pruebas selectivas.
- d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo grupo o subgrupo profesional.

Asimismo la Ley prevé que los funcionarios de carrera puedan progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

En lo que respecta a la evaluación del desempeño, el EBEP la define como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. A su vez dispone que los sistemas de evaluación del desempeño deben adecuarse, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, se han de aplicar sin menoscabo de los

²³ Artículos 16 al 20 del EBEP

derechos de los empleados públicos y pueden tener efectos en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de retribuciones complementarias asociadas a este concepto. Finalmente determina que la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas establecidos en cada Administración Pública, por la correspondiente resolución motivada, dándose audiencia al interesado.

En la actualidad las previsiones relativas a la carrera horizontal, es decir, a la progresión en el mismo puesto de trabajo, aún no han tenido desarrollo en las administraciones analizadas (AGE y AGC) de modo que la normativa vigente de aplicación directa tampoco contempla un sistema reglamentado y pautado para implementar la evaluación del desempeño, lo más parecido a un sistema de progresión en el mismo puesto de trabajo, sin que en ningún caso suponga una evaluación de su desempeño, es el desarrollo de un mecanismo informal, de frecuente utilización en la AGC, consistente en la revisión y consiguiente modificación de las características y, por tanto, de la valoración del puesto de trabajo ocupado a los efectos que estos cambios tengan reflejo en los complementos retributivos asociados al mismo, como mecanismo dirigido a neutralizar la presión interna ejercida por los funcionarios para que se reconozca la adscripción continuada a un mismo puesto de trabajo. Ello ha dado lugar a un progresivo deslizamiento de los puestos de trabajo hacia la parte alta de los niveles en los que se clasifican y a la consiguiente distorsión de la estructuración de puestos originaria.

Actualmente, solo disponen de amparo reglamentario la carrera vertical, la promoción interna vertical y la promoción interna horizontal,²⁴ y en todos los casos su puesta en práctica se lleva a cabo mediante los procedimientos reglamentarios de provisión de puestos de trabajo que seguidamente y de forma sumaria expondremos.

El sistema de carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión, es el de uso más generalizado en los cuerpos de funcionarios analizados porque es el que estableció la LMRFP como régimen general. La carrera vertical presupone una clasificación jerárquica de los puestos de trabajo de acuerdo con los niveles establecidos en la Ley.²⁵ Así los puestos de trabajo reservados a los funcionarios pertenecientes al Subgrupo A1, en el que, como ya se ha señalado, están incluidos el Cuerpo y la Escala que son objeto del presente análisis, se clasifican en una horquilla o intervalo que va del nivel mínimo 22 al nivel máximo 30.

De forma ordinaria el acceso a la función pública se hace en puestos del nivel de clasificación mínimo y es, posteriormente, cuando se puede ir ascendiendo en la estructura jerárquica de puestos. El nivel del puesto de trabajo que se desempeña tiene una primera consecuencia retributiva, pues como ya se expuso, de él depende el complemento de destino que va a percibir el funcionario como uno de los conceptos retributivos que integran la nómina. Pero también tiene otra consecuencia ligada a la carrera, en cuanto permite alcanzar a cada funcionario su grado personal.

Con el ingreso al Cuerpo el funcionario adquiere automáticamente el grado correspondiente al puesto de trabajo de su primer destino que, como se ha

²⁴ Artículos 59 y 60 del DL 1/97.

²⁵ Artículo 21.1 LMRFP

manifestado, será el mas bajo (para el Subgrupo A1 el nivel 22). Para adquirir un grado personal superior, que no tiene por qué ser el inmediatamente superior, debe desempeñar uno o mas puestos de trabajo de ese nivel durante dos años consecutivos o tres con interrupción y, para evitar carreras demasiado rápidas, si el funcionario pasa a ocupar un puesto de trabajo superior en mas de dos niveles al del propio grado personal, solo podrá consolidar dos niveles cada dos años de servicios continuados.

Originariamente el grado personal constituía un factor de garantía del puesto de trabajo a desempeñar, ya que según la Ley ningún funcionario podía obtener un puesto superior en dos niveles a su grado personal ni podía serle asignado un puesto inferior en mas de dos niveles a su grado personal, lo que suponía una garantía frente a descensos pronunciados en la escala jerárquica. Sin embargo este mecanismo generó un exceso de rigidez (SÁNCHEZ MORÓN: 2008, 154) en la provisión de puestos de trabajo y mediante la Ley 23/1988, que modificó la LMRFP, fue suprimido, de forma que hoy en día el funcionario puede ocupar cualquier puesto de trabajo del intervalo correspondiente a su cuerpo o escala.

En definitiva, el grado personal que nació con una clara vocación de actuar como un elemento inherente a la progresión profesional ha quedado convertido en una simple garantía retributiva, ya que su consolidación asegura que, aunque pueda ocuparse un puesto de trabajo con un complemento de destino inferior al del grado personal consolidado, el funcionario siempre mantendrá el complemento correspondiente a su grado personal.

Recomendaciones

Formación Inicial

11. Una consideración singular para la formación en habilidades directivas.

Como ha quedado dicho, la relación de atribuciones asignadas a los colectivos de funcionarios que se están analizando incluye, en todos los casos, el ejercicio de responsabilidades directivas, identificándolas, bien por el ámbito en el cual se ejercen, la parte superior de la organización, bien por su naturaleza administrativa, y estas funciones conviven con otras de marcado carácter técnico para cuya ejecución se requieren unos conocimientos, habilidades y especialización que difieren de los requeridos para poder asumir con éxito la labor directiva en cualquier organización.

De la documentación facilitada se desprende que en el proceso de formación selectiva al que deben someterse los aspirantes a EPPGG no se da una especial atención a la adquisición de habilidades directivas, lo que no se corresponde con los atributos asignados a los EPPGG, puesto que en la misma definición de funciones se hace una explícita habilitación para el ejercicio de responsabilidades directivas que se restringe a los escalones superiores de la administración pública.

No existe ningún módulo formativo centrado en el aprendizaje en las técnicas de liderazgo que reclama el ejercicio de la dirección superior en unas organizaciones públicas que cada día adquieren mayor complejidad y en las que el trabajo directivo no parece tan claro, como en el sector privado, ya que aquello que los directivos han de producir en el sector público para generar valor es más ambiguo (Moore: 1998, 60).

En consecuencia, parece oportuno sugerir la incorporación de dichos contenidos en el ciclo inicial de formación directiva o, en su defecto, en las fases posteriores de la formación continuada necesaria para ascender en las clases mediante las que se organiza la carrera de EPPGG. El establecimiento, no ya de un módulo, sino de un curso que contemple todos las áreas de conocimiento y habilidades que ayudan a asegurar un buen ejercicio de la dirección pública puede favorecer, a su vez, la acreditación de una capacitación del EPPGG que lo sitúe una posición óptima para que sea llamado a asumir las máximas responsabilidades.

El hecho de que el actual ciclo de formación selectiva finalice con un eje relativo a las PP que ya incorpora contenidos de utilidad para el ejercicio de la dirección pública, facilita la introducción -como si se tratase de un *continuum*- de un módulo adicional que profundice en este campo a través de actividades que refuercen el conocimiento sobre la visión y planificación estratégicas, la gestión del entorno político, la gestión del cambio, la orientación a los resultados y la calidad, las capacidades de organización y planificación, la gestión de las personas y la dirección de equipos, la gestión de la innovación y de la comunicación, las capacidades de comunicación, de negociación, de convencimiento o persuasión, la construcción de redes, etc.

Perfeccionamiento profesional a lo largo de la carrera

12. Un modelo de formación continuada alternativo.

Un aspecto indefectiblemente relacionado con la carrera profesional es el relativo al desarrollo y la mejora profesional en el aprendizaje de nuevas habilidades, capacidades y conocimientos que requiere toda tarea en un momento determinado. La formación, para lo que aquí interesa, no debe ser solo entendida, de acuerdo con la concepción tradicional, como la mera transmisión de conocimientos sin que se realice un seguimiento dirigido a comprobar si son puestos en práctica y resultan eficaces para las finalidades perseguidas, sino que debe dirigirse al desarrollo de competencias mediante el conjunto de actividades destinadas a la mejora continua de comportamientos y aptitudes de la persona en base a su adaptabilidad o capacidad de aprendizaje.

En consecuencia lo que resulta prioritario es la planificación de una actividad estratégica de formación y aprendizaje, dirigida a la mejora continua del servidor público, que presta una especial atención a la forma y a los mecanismos a través de los cuales cada persona incorpora aquellas habilidades o capacidades identificadas con carácter previo como idóneas para el desarrollo con excelencia de las funciones y responsabilidades asignadas.

Estamos hablando de un modelo formativo que, en paralelo a lo dicho, ha de fijar su atención para dar respuesta a las necesidades derivadas de la movilidad causada por los itinerarios profesionales diseñados dentro de la carrera. Un modelo formativo que debe facilitar la difusión del conocimiento y la experiencia que reside en las organizaciones mediante la introducción de figuras y instrumentos poco utilizados como la tutorización, la monitorización o la explotación y uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para transmitir los recursos formativos dirigidos al perfeccionamiento profesional.

Ocupación de cargos de dirección y asesoramiento

13. Distinción entre el rol directivo y el rol asesor.

Aunque ya se ha hecho notar conviene remarcar que las habilidades exigibles para el ejercicio del rol directivo difieren de forma ostensible de las competencias requeridas para desarrollar labores de asesoramiento. Con indiferencia de que en la definición legal de las funciones de los EPPGG se incluyan tareas de asesoramiento en un ámbito concreto, el de las PP, junto a una habilitación genérica, de carácter formal, para ejercer cargos directivos en los escalones superiores del complejo organizativo, para la ejecución eficaz de cada una de estas actividades deben desarrollarse unas habilidades que, con alguna excepción, no siempre son complementarias, o cuando menos intercambiables. Dicho de otro modo, las destrezas requeridas para dirigir una organización de forma óptima no son aptas para mantener igual nivel de eficacia en la labor de asesoramiento y lo mismo sucede en sentido contrario.

Si bien es cierto que, como ya se ha dicho, quien goce de aptitudes y conocimientos adquiridos para asesorar en la definición, implementación y evaluación de PP dispone de un utillaje que le puede facilitar la ejecución de determinadas tareas propias de los directivos, como pueden ser todas las relacionadas con la planificación estratégica, la evaluación de los resultados obtenidos y el grado de ajuste de los mismos a los objetivos perseguidos, también es cierto que el simple conocimiento y el estricto instrumental técnico de un buen asesor no garantiza que nos encontremos delante de un director capacitado.

El incremento de la experiencia y la mejora de las habilidades del rol asesor han de servir para que quien las disponga pueda realizar sus tareas con un mayor grado de acierto y fortuna, lo que, a su vez, debería facilitar una evaluación del desempeño que premiase ese incremento de cualificación, actuando como un sistema de recompensas dirigido a reforzar la fidelidad de las personas que destacan en estas capacidades para que mantengan su actividad profesional en el ámbito donde resultan más aptas.

Con lo dicho quiere significarse que los itinerarios formativos y de desarrollo de habilidades y destrezas en cada uno de los ámbitos expresados -asesoramiento y dirección- son diferentes y demasiado a menudo hemos visto como excelentes asesores cosechaban el más estrepitoso de los fracasos como directivos por falta de aptitudes para el cargo, del mismo modo que directivos eficaces han sido incapaces de incorporarse a tareas de asesoramiento.

Las diferencias que acabamos de enunciar aún se acrecientan más si observamos cuales son las habilidades que hoy en día se precisan para el desarrollo de la tarea directiva en el sector público. La dirección de las organizaciones públicas obliga al aprendizaje y a la adquisición de capacidades en el ámbito del liderazgo para reforzar una autoridad que hoy, delante de escenarios frecuentemente inciertos, ya no se reconoce en el desarrollo y aplicación de un conocimiento técnico sino en la correcta gestión del trabajo adaptativo (HEIFETZ: 1997, 60). Estos mismos motivos provocan que el ejercicio de dirigir presuponga desarrollar competencias de liderazgo que obligan a trabajar en el ámbito de la autoconciencia, la autogestión, la conciencia social y la gestión de las relaciones, en definitiva un trabajo de fuerte desarrollo de la inteligencia emocional (GOLEMAN, BOYATZIS y McKEE: 202, 309).

Es obvio que el énfasis que el ejercicio de funciones directivas impone en el aprendizaje en la línea que se acaba de exponer no es trasladable para asegurar la mejora y el crecimiento profesional en el ejercicio de las actividades de asesoramiento, en las que, como vimos al principio de este informe, las técnicas que se requieren y las disciplinas que deben conocerse son mucho más instrumentales.

Con todo lo dicho queremos señalar que se tenga en consideración el desarrollo de itinerarios de formación y práctica profesional adaptados a cada rol para incrementar la cualificación de las habilidades que se predicen de los EPPGG.

14. La construcción de un espacio reservado al directivo público profesional.

Como se ha venido reiterando, los EPPGG tienen una habilitación singular -reconocida normativamente- para ejercer responsabilidades directivas en la franja superior de la Administración Pública Federal, y dicha previsión se hace efectiva a través de la ocupación de los cargos DAS de distinto nivel en los que se estructura la Administración brasileña. A estos efectos el Decreto 5.497, de 21 de julio de 2005, reserva un 75% de los cargos DAS de los niveles 1, 2 y 3 y un 50% de los de nivel 4 a su provisión mediante funcionarios de carrera, mientras que los cargos DAS de los niveles 5 y 6 quedan abiertos a una cobertura en la que ya no es requisito imprescindible la acreditación de la condición de servidor público. Al lado de este escenario, según se puso de manifiesto en las reuniones realizadas en Brasilia, en estos momentos se está tramitando un proyecto normativo dirigido a la identificación de unos cargos directivos cuya titularidad quedará reservada, en exclusiva, a los funcionarios de carrera (Cargos con Funciones Comisionadas del Poder Ejecutivo (FCPE)).

Como ha quedado expuesto, en las administraciones públicas españolas, analizadas, ya existe un espacio de ejercicio de la función directiva que solo puede ser ocupado por funcionarios públicos, el comprendido entre las unidades y órganos administrativos inferiores y los altos cargos de subsecretario en el ámbito de la AGE y en la AGC el que va de las jefaturas de negociado hasta las subdirecciones generales.

Sin embargo, en este apartado no queremos centrar la reflexión sobre la bondad de definir el terreno, más o menos amplio, de ejercicio de funciones directivas que debe quedar acotado a los funcionarios de carrera. En realidad lo que se estima apremiante, es avanzar en la fijación del territorio de la organización en el que el ejercicio del liderazgo debe quedar en manos de profesionales, expertos en dirección pública.

Sin perjuicio que la reflexión sobre la reserva de funciones directivas en favor del servidor público sea pertinente, limitarse solo a ello no hace más que distraer la atención en un debate que, sin voluntad de restarle importancia, es periférico en relación con las urgencias efectivas que tienen impuestas las administraciones públicas en el campo de su liderazgo y dirección. Donde la agenda debería centrar su atención es en la configuración de un marco de referencia claro y en el diseño e implantación de unos instrumentos de gestión que aseguren que la dirección pública solo se atribuye a quien puede acreditar experiencia, habilidades, destrezas y conocimientos para su ejercicio.

Estamos hablando de la definición de un espacio que, de modo indefectible, solo puede configurarse mediante la sustracción de parte de las atribuciones directivas que

están en manos del ámbito político y de porciones de responsabilidad pública de la tecnoestructura que residen en la función pública. Un espacio fronterizo, entre la política y la gestión, cuyo gobierno solo debe asignarse a los que demuestren capacitación para ello.

Frente a la pregunta que inquiriere sobre la pertinencia de producir avances en la línea que se acaba de exponer, cuando menos, pueden aportarse cuatro argumentos que justifican su oportunidad. El desarrollo de una dirección pública profesional es oportuno y pertinente porque disponer de la misma sirve para:

- * Permitir a los gobernantes que controlen eficazmente una maquinaria compleja.
- * Introducir en los sistemas públicos los valores de racionalidad económica.
- * Orientar a las organizaciones públicas y a su personal hacia la producción de resultados.
- * Liberar a los políticos de la gestión pública, favoreciendo la concentración de su atención en o que les es propio, la dirección estratégica y la actividad política.

El directivo público profesional no es ni debe ser un especialista técnico, del mismo modo que, aunque parte sustancial de su actividad esté dominada por las relaciones con la política, el rol político no es su atributo principal. El directivo público profesional es aquel que acredita competencias gerenciales, que tiene interiorizado el rol directivo que faculta para ejercerlas y que dispone de un marco de responsabilidad diferenciado del que es propio de la política o del imputable a los funcionarios a través de la responsabilidad administrativa.

Y solo dispondremos de este activo mediante la realización de un ejercicio dirigido a su institucionalización. Ejercicio que desde la perspectiva de la Administración, es decir desde el ángulo organizativo nos llevará a definir cuales son los cargos de dirección pública profesional y a determinar su sistema de responsabilidad vinculado a la gestión, la obtención de resultados y la transparencia, mientras que su abordaje desde el ángulo profesional nos obligará a determinar los filtros de acceso, dando un valor especial a la meritocracia, si bien con alguna limitación, y a dibujar el sistema de actitudes y valores que llevará al directivo público profesional a priorizar la correcta asignación de unos recursos que siempre son escasos (racionalidad económica) y a la adopción de una actitud especialmente proclive a la presentación de resultados, porque en ellos reside su legitimación.

En definitiva y sin más demora, se trata de cubrir un itinerario de un cierto recorrido para el cual no es suficiente la simple determinación del marco jurídico de regulación, sino que además del diseño organizativo que comporta la incorporación del espacio directivo profesional dentro de las organizaciones públicas y la redefinición de la política de RRHH y la oferta formativa, será necesario remover los obstáculos impuestos por una cultura político-administrativa que suele ser refractaria a los cambios y que por ello ofrecerá fuertes resistencias a la innovación en este capítulo.

En cualquier caso, en todo este proceso se estima que los EPPGG tienen reservado un papel de especial protagonismo no solo porque su capacitación puede ser de gran utilidad en la fase de diseño e implementación sino que porque, en atención a su perfil y habilidades profesionales, están en la mejor de las posiciones para ser llamados a ejercer la dirección pública profesional.

Progresión en la carrera

15. Extensión de la gestión por competencias a la carrera administrativa.

Un análisis crítico de la forma en que se llevan a cabo las tareas asignadas en cada momento y la potenciación del desarrollo de nuevas habilidades, aptitudes y capacidades profesionales, es decir, de competencias, son los pilares que deben sustentar la construcción de un sistema de promoción profesional que persigue reconocer y recompensar a las personas que han demostrado un esfuerzo continuado para ejecutar de forma óptima sus funciones ordinarias. En este sentido, para la obtención del éxito en esta empresa, la carrera profesional debería:

- Extenderse a todos los EPPGG
- Adecuarse a las características de este colectivo
- Iniciarse cuando el EPPGG ha cubierto los requisitos mínimos establecidos respecto al desarrollo de un perfil competencial previamente definido.
- Construirse entorno al desarrollo competencial del puesto de trabajo.
- Ser transparente, lineal, motivadora, progresiva y comprensible
- Prever unos itinerarios lógicos.

Evaluación del desempeño

16. Implantación gradual de la evaluación del desempeño.

El proceso hacia la implantación gradual de nuevos modelos de evaluación del desempeño debería contemplar:

- El establecimiento de un sistema de evaluación que integre los objetivos de la organización con los asignados a quienes trabajan en ella para obtenerlos.
- La Disponibilidad de instrumentos eficaces para conducir la gestión del cambio y la mejora de la gestión, a través de una retroalimentación constante entre el análisis de la información suministrada por los indicadores establecidos y la demanda de nuevos conocimientos y habilidades vinculados al desarrollo de nuevas funciones y objetivos de la organización.
- Una atención singular a la evaluación del desempeño de la persona, tratada de forma individual y diferenciada, ya que es ella, y concretamente sus actuaciones, el eje sobre el que debe desarrollarse todo el modelo.
- La introducción de un modelo directivo, en el que el rol de evaluador sea un factor clave para planificar, dirigir y premiar las responsabilidades asignadas de acuerdo con la misión previamente fijada para la organización.
- El fomento del establecimiento de un modelo retributivo con determinación de una parte variable asociada a los resultados del desempeño de la persona.
- La vinculación del modelo de carrera al desempeño profesional para que actúe como un incentivo eficaz capaz de premiar el esfuerzo individual.

D) DESTINO INICIAL Y MOVILIDAD

En las administraciones públicas españolas analizadas, cuando concluye el proceso selectivo, los aspirantes que lo superan son nombrados funcionarios de carrera por el órgano que corresponda y dicho nombramiento es publicado en el boletín o diario oficial de la Administración pública a la que acceden. Con carácter general los funcionarios de los Cuerpos superiores analizados toman posesión de su primer destino, previa la asignación realizada por la autoridad competente, de acuerdo con sus peticiones, si es posible, y según el orden obtenido en el proceso selectivo (SÁNCHEZ MORÓN: 2008, 138). Así pues la puntuación asignada en el proceso selectivo es la que determina el orden de las solicitudes, de modo que el destino inicial lo escoge voluntariamente el funcionario si bien la efectividad del mismo queda supeditada a la calificación que haya obtenido, porque es en función de ella que se establece el orden de adjudicación de los puestos de trabajo que han formado parte de la oferta pública de ocupación.

Una vez se ha tomado posesión del destino inicial, el funcionario debe permanecer un tiempo mínimo en el destino adjudicado (2 años) antes de poder desplazarse a otros puestos de trabajo de la misma administración (movilidad interna) o de otras administraciones (movilidad interadministrativa) y cuando lo haga siempre será a través de uno de los sistemas de provisión de puestos de trabajo establecidos por la ley.

Los puestos de trabajo pueden ser puestos base, puestos singulares o singularizados y puestos de mando. Los primeros son aquellos en los que la estandarización de sus características permite la existencia de una pluralidad de los mismos lo que da lugar a la utilización del procedimiento del concurso general para su provisión de forma global y unitaria.

Los puestos de trabajo son singulares cuando tienen asignadas unas funciones para cuyo ejercicio se requieren unos conocimientos y capacidades que se estiman superiores a los comúnmente exigidos para el ingreso en la función pública, de modo que su provisión siempre está reservada a los funcionarios y se ocupan, de forma ordinaria, a través del procedimiento de concurso específico y, con carácter excepcional, mediante el procedimiento de libre designación.

Finalmente los puestos de trabajo de mando o jefaturas, son aquellos a los que, a la consideración de órganos activos de la administración, se añade el ejercicio de funciones de mando o de dirección de los recursos humanos que están bajo su dependencia porque están adscritos a la ejecución de las atribuciones que recaen en su área de responsabilidad. La provisión de dichos puestos también se realiza por los procedimientos de concurso específico y libre designación.

Como se ha podido ver la movilidad voluntaria de los funcionarios se lleva a cabo mediante los procedimientos de provisión utilizados de acuerdo con la naturaleza de los puestos de trabajo, el concurso general para los puestos base y el concurso específico y la libre designación para la cobertura de los puestos de trabajo singulares y los de mando. Sin embargo a lado de estos mecanismos que permiten la movilidad voluntaria hay otros sistemas que también dan lugar a cambios de destino de carácter forzoso: los traslados por necesidades del servicio o funcionales, la redistribución y

reassignación de efectivos y el traslado del puesto, o a una movilidad de naturaleza temporal: la comisión de servicios y el encargo de funciones.

La ley²⁶ determina que el concurso general -como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo- consiste en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico y, en su modalidad más habitual, sólo pueden tenerse en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, debidamente baremados, entre los que han de figurar los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad. La composición de los órganos de valoración debe responder al principio de profesionalidad y especialización de sus miembros, adecuarse al criterio de paridad entre mujer y hombre y su funcionamiento debe ajustarse a las reglas de imparcialidad y objetividad.

El concurso específico consiste en un procedimiento de provisión por méritos dividido en dos fases. En la primera se valoran, a la manera del concurso ordinario, los méritos y en la segunda fase se valoran y comprueban los méritos específicos adecuados a las características del puesto de trabajo concreto objeto de convocatoria, a cuyo efecto puede requerirse la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas. La memoria consiste en un análisis de las tareas del puesto y de los requisitos, condiciones y medios necesarios para su desempeño. Las entrevistas han de versar sobre los méritos específicos adecuados a las características del puesto de acuerdo con lo previsto en la convocatoria y, en su caso, sobre la memoria, pudiendo extenderse a la comprobación de los méritos alegados.

Por contraposición al concurso, el sistema de libre designación atribuye a la Administración una discrecionalidad máxima en la provisión de puestos de trabajo. Por definición dicho sistema consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.²⁷ Por esa misma razón se trata de un sistema excepcional, pues de lo contrario quedarían comprometidos los principios de mérito y capacidad en la regulación de la carrera funcional, de ahí que el ámbito de la aplicación de la libre designación sea, en todo caso, a un número limitado de puestos de trabajo²⁸, generalmente, los de nivel de clasificación elevado y cargos de estricta confianza que es el ámbito en que tiene alguna justificación. En todo caso la provisión por el sistema de libre designación debe someterse a los requisitos de publicidad, mediante la correspondiente convocatoria pública, que posibiliten la libre concurrencia de cualquier funcionario que cumpla con los requisitos exigidos en la misma.

El procedimiento de remoción o cese del puesto de trabajo también difiere según cual haya sido el mecanismo utilizado para su provisión. Cuando el funcionario accede a un puesto por concurso (general y específico) goza del derecho no solo a ejercer las funciones inherentes al mismo mientras lo desempeña, sino también a mantenerse en el y, al margen de las causas generales de traslado forzoso que se han expuesto o de sanción disciplinaria, solo puede ser removido por dos motivos. El primero, de carácter

²⁶ Artículo 79 del EBEP

²⁷ Artículo 80 del EBEP.

²⁸ El artículo 63 del DL 1/97 restringe la utilización del sistema de libre designación a los puestos de subdirector general, de secretaria de los altos cargos y a aquellos otros puestos de carácter directivo o de especial responsabilidad o que por la naturaleza de sus funciones se determinen en la relaciones de puestos de trabajo (puestos singulares).

objetivo, es la alteración del contenido del puesto de trabajo en la RPT de manera que se modifiquen los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o bien que se suprima el puesto sin más, siempre que no se trate de un mero cambio nominativo. El segundo, de naturaleza subjetiva, es la apreciación de una falta de capacidad del funcionario para el desempeño del puesto manifestada por rendimiento insuficiente que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas, en cuyo caso deberá impulsarse un expediente administrativo contradictorio, que no tiene la consideración de disciplinario, y en el que se tiene que dar audiencia al interesado para que pueda formular las alegaciones que estime oportunas.

Contrariamente la provisión por el sistema de libre designación comporta la remoción discrecional del puesto de trabajo sin más requisitos que una resolución motivada restringida a acreditar la competencia para adoptarla.

En ambos casos (concurso y libre designación) la remoción comporta la adscripción provisional a otro puesto de trabajo del cuerpo o escala del funcionario no inferior en más de dos niveles al de su grado personal, en el mismo municipio, excepto si este hubiera obtenido un destino mediante libre designación en el exterior, en tanto no obtenga otro con carácter definitivo por el procedimiento ordinario de provisión.

Recomendaciones

17. Movilidad voluntaria y movilidad en interés de la Administración.

Como ya observamos al hablar de las retribuciones, el grado de estabilidad del personal en el puesto que ocupa o en las tareas que realiza en las organizaciones públicas es una variable que debe ser tenida en cuenta, porque tanto una rotación en exceso como un estancamiento permanente del personal en tareas o puestos, pueden tener efectos perniciosos sobre el funcionamiento general de las unidades.

Es común a muchas administraciones públicas que la movilidad voluntaria de los funcionarios ha devenido un derecho consolidado e irrenunciable que es ejercido sin la más mínima consideración hacia el impacto que puede acarrear sobre las necesidades del servicio público, se llega así a olvidar, que frente a ese derecho se contraponen las facultades de autoorganización que asisten al sector público y que dan cobertura, cuando las necesidades del servicio así lo aconsejan, para proceder a la movilización forzosa del personal removiéndolo de la posición que viene ocupando.

No obstante la tendencia observada es que no existe un uso equilibrado de dichas prácticas entre unos y otros, porque el dominio de modelos públicos desarrollados bajo el culto garantista a los derechos adquiridos del personal provoca un abuso en la imposición de cargas preventivas sobre la acción pública que acaba teniendo un efecto totalmente disuasorio en el uso de este recurso organizativo.

Los costes de rotación se incrementan sobremanera cuando el que practica la movilidad voluntaria es un funcionario que, por su calificación y habilidades, se sitúa en la franja superior del sistema organizativo, porque a la pérdida de un activo capacitado de difícil reposición debe añadirse el esfuerzo de inversión realizado, en tiempo y recursos, para la capacitación de quien se va que acaba resultando estéril.

Y en sentido contrario el exceso en la permanencia en una tarea u ocupación por parte de la misma persona suele constituir un riesgo para la aparición de comportamientos patrimonialistas, refractarios al cambio y proclives al anquilosamiento, con el consiguiente triunfo de la rutina y la pérdida de oportunidades para la innovación.

Frente a los escenarios descritos se sugiere que se arbitren las medidas que se estimen oportunas para devolver a los bienes públicos susceptibles de protección, en este caso, la correcta prestación de servicios, la preeminencia que les corresponde cuando entran en colisión con intereses particulares.

E) TRABAJO EN RED Y MODELO DE GESTION DE LOS EPPGG

Se concluye el presente informe haciendo una exposición sobre como está diseñado el sistema de gestión de recursos humanos (RRHH) de las administraciones públicas que hemos venido analizando, porque una visión sobre dicho capítulo puede aportar elementos de análisis y de ayuda a la toma de decisiones sobre el modelo de gestión de los EPPGG que hoy es competencia de la SEGES.

En los esquemas normativo y funcional de la AGE y de la AGC ni hay dibujados ni se han establecido mecanismos de coordinación lateral y vertical para facilitar el trabajo en red específicamente pensados para su utilización por parte del personal funcionario perteneciente al Cuerpo y a la Escala analizados (CSAGE y ESAGC).

Sin perjuicio de que -como ocurre con los EPPGG- ambos colectivos estén bajo la dependencia orgánica de sus respectivos ministerios -el MAP para el CSAE y el Departamento competente en materia de función pública²⁹ para la ESAG- y al margen del proceso de socialización y indoctrinamiento que en el caso de los funcionarios de CSAGE supone la realización del curso selectivo de formación, la adscripción y ubicación de estos funcionarios en los diversos ámbitos departamentales provoca su inserción en los esquemas de funcionamiento verticales que corresponden en cada caso sin que se hayan arbitrado redes formales de coordinación y contacto dirigidas a garantizar el intercambio de experiencias, un comportamiento que asegure lo que podríamos identificar como *esprit de corps* o la transmisión de instrucciones y directrices referidas a la ejecución de sus tareas, por nombrar tres de los productos que derivan del trabajo en red.

Lo más parecido al establecimiento formal de mecanismos de coordinación que pueden facilitar el trabajo en red los encontramos en otros dos cuerpos funcionariales de arraigada tradición en cualquier administración pública, los abogados y los interventores. Cogiendo como referencia la AGC podemos decir que en ambos supuestos los responsables máximos de dichas áreas -el Director del Gabinete Jurídico de la Generalitat y el Interventor General-, a través de una parte de la estructura orgánica de sus servicios centrales diseñada con esta finalidad, llevan a cabo una labor continuada de coordinación de las actuaciones de sus agentes, que es observada con normalidad por parte de los departamentos en los que prestan sus servicios, toda vez que el marco normativo y formal explícita, de forma inequívoca, el sistema de dependencias de los miembros de cada cuerpo respecto de sus órganos superiores, lo que hace posible esa acción de coordinación, seguimiento y, si cabe, de control.

En el caso de la Abogacía de la Generalitat, más allá de la dependencia orgánica del consejero competente en materia de función pública, la normativa³⁰ prevé la organización del cuerpo bajo una doble dependencia, una de carácter funcional por la cual todos los abogados de la Generalitat integran el Gabinete Jurídico de la Generalitat y están sometidos en su actuación a la dirección y coordinación jurídicas del director de dicho Gabinete, que puede darles las instrucciones que procedan para el funcionamiento coordinado de los servicios, y otra dependencia, en lo que respecta al régimen de prestación de sus servicios, del secretario general de cada

²⁹ Actualmente la competencia en materia de función pública dentro del esquema gubernamental de la Generalidad de Cataluña recae en el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas (DGAP).

³⁰ Artículo 2 de la Ley, 7/1996, de 5 de julio, de organización de los servicios jurídicos.

departamento, del delegado territorial o del presidente, director o cargo similar de los organismos a cuyo servicio están adscritos.

Por su parte todos los interventores tienen una dependencia funcional y jerárquica del Interventor General que es quien asigna los destinos en los departamentos, mientras que los interventores delegados dependen orgánicamente del consejero de cada departamento o del director del organismo en que están destinados, sin perjuicio que el Cuerpo, considerado en su totalidad, dependa orgánicamente del consejero competente en materia de función pública.³¹

A todo ello debemos añadir una práctica consolidada en la utilización de mecanismos informales de comunicación y coordinación lateral entre los miembros de cada cuerpo, facilitada por el hecho que la mayoría de ellos ocupan puestos de trabajo, con cometidos estandarizados, que los hacen similares, aunque se encuentren repartidos entre los distintos departamentos.

En lo que respecta a los sistemas de gestión de personal de las Administraciones españolas objeto de análisis en el presente informe, debemos empezar afirmando que el modelo de gestión de la AGE es complejo y no ha escapado a una continuada polémica desde que el marco jurídico que lo regula optó por la implantación de un modelo en el que dominan los órganos unitarios con competencias sobre los funcionarios de toda la organización pública, rompiendo con un diseño de tradición secular basado en la más estricta departamentalización.

A ello debe añadirse otro elemento de controversia que tiene su base en la distribución de competencias horizontales y, en especial, en el papel que, en este campo, corresponde al MAP y al Ministerio de Hacienda (MH) (SÁNCHEZ MORÓN: 2008, 93).

De acuerdo con la normativa vigente el Gobierno dirige la política de personal y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en materia de función pública al servicio de la AGE. Dispone pues de unas competencias directivas que se concretan en:

- * Establecer directrices en materia de personal para los órganos de la AGE.
- * Determinar instrucciones para la negociación de las condiciones de empleo de los funcionarios.
- * Dar validez y eficacia a los acuerdos que se alcancen
- * Fijar las normas y directrices anuales para la aplicación de régimen retributivo.
- * Aprobar la oferta de empleo público.
- * Aprobar la estructura en grados del personal.
- * Aprobar los intervalos de los niveles de puestos de trabajo asignados a cada cuerpo.
- * Aprobar los criterios generales de promoción profesional de los funcionarios.

Por su parte el MAP tiene asignadas las competencias generales de desarrollo, coordinación, control y ejecución de la política del Gobierno en materia de personal al servicio de la AGE, que se concretan y son ejercidas mediante los siguientes órganos:³²

³¹ Artículo 6 de la Ley 16/1984, de 20 de marzo, del Estatuto de la función interventora.

³² La distribución de competencias y funciones entre los órganos del MAP viene establecido en los Reales Decretos 2.169/1984, de 28 de noviembre y 1.084/1990, de 31 de agosto.

Al Ministro, a los efectos que aquí interesa, le corresponde:

- * La propuesta de normas y proyectos de aplicación general, ya que aquellas que afecten a ciertos colectivos (personal docente, investigador, sanitario, de servicios postales, etc.) son de la competencia de los departamentos correspondientes.
- * La convocatoria de pruebas unitarias de selección para el ingreso en cuerpos y escalas.
- * La convocatoria de los concursos unitarios de traslados de funcionarios
- * Diversas competencias de propuesta sobre unificación y reordenación de cuerpos y escalas.
- * El impulso y coordinación, incluyendo el establecimiento y ejecución de planes, de medidas y actividades tendentes a mejorar el rendimiento del servicio, la formación y la promoción del personal de la AGE.
- * La aprobación de los planes de empleo.

Asimismo al MAP le corresponde la inspección sobre todo el personal sometido a su dependencia orgánica que es ejercida a través de la Inspección General de Servicios.³³

A la Secretaria General para la Administración Pública le corresponde:

- * El nombramiento de los funcionarios de carrera
- * La expedición de los títulos administrativos correspondientes.
- * La aprobación de las bases de las convocatorias de los concursos de provisión de puestos de trabajo.
- * El desarrollo y ejecución de los acuerdos gubernativos de racionalización de cuerpos y escalas.
- * La coordinación y control de la formación y perfeccionamiento del personal de la AGE, mediante el INAP.

Por último, en el ámbito del MAP y bajo la dependencia de la Secretaria General para la Administración Pública se encuentra la Dirección General de la Función Pública que ejerce el grueso de las tareas administrativas de estudio, informe y propuesta y las resolutorias no atribuidas a órganos superiores del Ministerio.

Al lado de los órganos descritos debe citarse el MH, al que la normativa establece que le corresponde proponer al Gobierno, en el marco de la política económica y presupuestaria, las directrices a que deben ajustarse los gastos de personal de la AGE y sus organismos públicos, así como autorizar cualquier medida relativa a la organización y al personal que pueda suponer incremento en el gasto o que requiera para su aplicación modificaciones presupuestarias que excedan de la competencia de los titulares de los Departamentos ministeriales.

Finalmente para el ejercicio de las competencias conjuntas de ambos ministerios, en materia de RPT y de redistribuciones, se creó³⁴ la Comisión Interministerial de Retribuciones que ha asumido un papel preponderante en aspectos fundamentales

³³ De acuerdo con el artículo 2 de la LMRFP todo el personal al servicio de la AGE tiene dependencia orgánica del MAP, sin perjuicio de la dependencia funcional que tenga con su departamento de adscripción.

³⁴ Real Decreto 469/1987, de 3 de abril.

como los retributivos y la determinación del volumen y estructura del personal de la AGE. Su composición es de paridad entre ambos ministerios, si bien está presidida por el Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos y entre sus funciones se encuentran las de:

- * Elaborar las propuestas que deban ser elevadas al Gobierno en materia de asignación inicial del complemento de destino y específico y de homogeneización de criterios para la aplicación del complemento de productividad.
- * Elaborar las propuestas de mejoras retributivas que hayan de negociar el MAP y las centrales sindicales.
- * Autorizar las RPT y sus modificaciones, así como los niveles del complemento de destino y el complemento específico de los puestos de trabajo, a propuesta justificada de los diferentes departamentos ministeriales

A cada departamento y en ejercicio de las funciones derivadas de la dependencia de carácter funcional del personal que tienen adscrito, le corresponde³⁵:

- * Proponer y ejecutar los planes de empleo de su ministerio y organismos adscritos.
- * Modificar las RPT previa autorización conjunta del MAP y del MH.
- * Convocar las pruebas de acceso a los cuerpos y escalas adscritos al ministerio.
- * Proveer los puestos de trabajo vacantes.
- * Administrar los recursos humanos del ministerio.
- * Fijar los criterios de evaluación del personal y la distribución del complemento de productividad y otros incentivos.
- * Ejercitar las potestades disciplinarias y otorgar y proponer recompensas.

En términos generales, el esquema de los órganos de gestión de personal de la AGC es similar al que acabamos de describir para la AGE, sin embargo conviene destacar la importancia de tres instrumentos organizativos que han dado un mayor margen de maniobra en el ejercicio de dicha gestión y en la consolidación de políticas transversales en esta materia que han fortalecido la cohesión corporativa.

En primer lugar nos estamos refiriendo al reconocimiento que hace la Ley³⁶ a favor del Gobierno para que, a propuesta del departamento competente en materia de función pública, si así lo requiere la efectividad de los servicios, pueda atribuir de forma selectiva y temporal a los departamentos determinadas competencias, sin perjuicio que el Departamento competente en materia de función pública mantenga las facultades de inspección sobre las funciones atribuidas, la evaluación de la capacidad de gestión en materia de personal del departamento y la fijación de criterios para el ejercicio de las competencias atribuidas.

Al amparo de dicha previsión se ha procedido al traslado de las competencias de gestión de RRHH más operativas a aquellos Departamentos que, en razón a las políticas públicas que tiene asignadas, son intensivos en personal (Educación, Salud, Seguridad Ciudadana y Justicia).

³⁵ Artículo 13 de la LOFAGE

³⁶ Artículo 6.3 del DL 1/97

El segundo instrumento lo constituye la Comisión Técnica de la Función Pública (CTFP) que adscrita al Departamento competente en materia de función pública y como órgano de coordinación, consulta, propuesta y, si procede, de ejecución de asuntos de personal, reúne en su seno a los Secretarios Generales de todos los departamentos, como órganos que ejercen la función de jefatura superior de personal en el ámbito de su departamento.

A la CTFP, a la que también asisten otros órganos de claro perfil horizontal, le corresponde:

- * Emitir informe en relación a las normas de carácter general en materia de personal.
- * Informar sobre las cuestiones que le sean consultadas por el Gobierno
- * Proponer al Gobierno todas las medidas que estime oportunas para mejorar la política y la gestión de personal.
- * Informar de todos los asuntos de personal que deban ser elevados a la aprobación del Gobierno.
- * Informar sobre los expedientes disciplinarios de separación del servicio.
- * Y por delegación del Gobierno, aprobar y modificar las normas de valoración de los puestos de trabajo, la RPT y la valoración de los puestos de trabajo.
- * Aprobar las ofertas de ocupación pública.

Por último la Ley³⁷ prevé la existencia de un Consejo Catalán de la Función Pública como órgano superior colegiado de consulta, informe, propuesta y participación del personal en relación con las cuestiones comunes que en materia de función pública pueden afectar a las diversas administraciones públicas catalanas.

En dicho Consejo, además de la AGC, está representada la Administración Local de Cataluña y los sindicatos y, entre otras, ejerce funciones de informe, consulta y propuesta de medidas relacionadas con las políticas de RRHH que tengan impacto sobre todo el sector público catalán.

Recomendaciones

18. Creación de un área de trabajo en red dentro de la SEGES.

En la línea de lo que acabamos de exponer podría considerarse la oportunidad de establecer un marco de referencia formal o una infraestructura orgánica que desde la SEGES asumiese un rol similar al de las unidades descritas, de manera que desde esa área, además de lo expuesto, se desarrollasen sistemas de coordinación utilizando de forma intensiva las TIC, instrumentos que se han demostrado especialmente útiles en el desarrollo de redes de trabajo (intranets corporativas, boletines electrónicos, grupos de trabajo restringidos, trabajo en equipo mediante la red, etc.).

19. Creación de órganos de coordinación transversal.

De todo lo que llevamos dicho puede inferirse que la capacidad para implementar nuevos instrumentos de gestión en las organizaciones no viene garantizada por su

³⁷ Artículo 8 del DL 1/97

mera previsión en los marcos normativos, lo que confirma -emulando a Crozier- que los cambios no se imponen por decreto.³⁸

Sin perjuicio que sea preciso disponer de los desarrollos normativos que permitan remover los obstáculos que impiden la implantación de medidas de mejora en el funcionamiento de las organizaciones y fijen las condiciones para su ejecución es obvio que para la realización de cambios organizativos se requiere alguna cosa más.

En este sentido se habrá podido observar que la normativa española, como es común en este tipo de disposiciones, es ambiciosa en el dibujo de un marco de actuación que da cabida al desarrollo de todo un instrumental técnico y de apoyo necesario para la configuración de organizaciones públicas modernas. Ello es palmario, de modo singular, en el EBEP en el que, como norma básica cuyos efectos irradian sobre todas las administraciones públicas españolas, se da tratamiento a aspectos tan novedosos en la gestión de los recursos humanos de nuestro sector público como la evaluación del desempeño, lo que permite un ulterior desarrollo, igualmente singular, de otros derivados como la progresión profesional y la carrera o la retribución variable como consecuencia del establecimiento de un sistema de incentivos basado en el rendimiento, por poner solo unos ejemplos.

Sin embargo la puesta en práctica de estas y del resto de medidas contempladas en el EBEP se está demorando porque en la aprobación de las normas de desarrollo que han de hacerla posible se sigue imponiendo una inveterada indolencia por parte de los operadores jurídicos de las diferentes administraciones con competencias sobre la materia y porque, aun disponiéndolas, el proceso real de implementación no es fácil. En este caso, como en muchos otros, las condiciones de entorno, la cultura organizativa y, con ella, los códigos no escritos e intangibles que provocan alianzas y desencuentros entre las diferentes partes de la organización tienen un papel especialmente relevante.

De acuerdo con los mecanismos de coordinación de las políticas de RRHH de las administraciones públicas españolas que se acaban de exponer, y sin perjuicio que existan otros factores distintivos, hay dos elementos que diferencian dichos modelos de gestión del que es de uso común y consolidado en la Administración Federal de Brasil, que en opinión de este consultor conviene destacar por sí de ello puede sacarse alguna conclusión provechosa.

El primer factor está relacionado con la pluralidad de órganos que tienen asignadas competencias horizontales, bajo la dependencia de un departamento, el MAP en la AGE y el competente en materia de función pública en la AGC, cuya misión y responsabilidad básica, con efectos transversales sobre todo el complejo organizativo departamental, es la de establecer las directrices y la planificación de la política de RRHH y, cuando procede, llevar a cabo la gestión de todo el personal que presta servicio en esas administraciones que puede llegar a hacerse extensiva, con un carácter más tutelar, al personal que ejerce su actividad en los organismos autónomos adscritos.

Un segundo aspecto del modelo de gestión que deriva del primero, tiene que ver con la disponibilidad de órganos colegiados de carácter interdepartamental, en cuyo seno

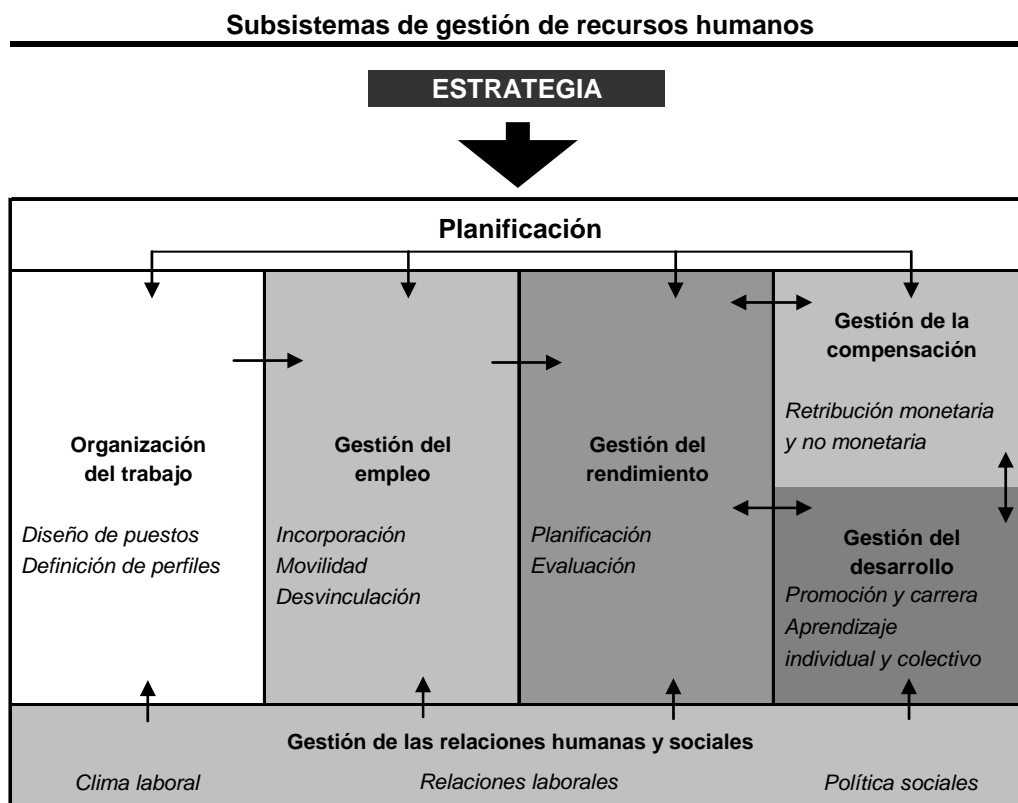
³⁸ CROZIER, M. (1979): *On ne change pas la société par décret*. Paris. B. Grasset

están presentes todos los actores implicados en la gestión de RRHH, creados con la misión básica de coordinar las actuaciones, actuar como correa de transmisión de las políticas que se quieren difundir y trasladar los mandatos en dicha materia a los responsables finalistas, es decir a la estructura departamental que debe ejecutarlos y a las unidades de línea que llevan a cabo la administración de los RRHH de cada departamento. Por el contrario, en el caso de la Administración Federal del Brasil el MP tiene una competencia limitada a la gestión de lo que podríamos llamar sus carreras (EPPGG y APO) que en el caso de los EPPGG se ejerce desde la SEGES, mientras que el resto de carreras (hasta 62 de acuerdo con la información facilitada) dependen y se gestionan desde sus ministerios de origen.

Delante de este escenario y teniendo en cuenta que, el perfil claramente transversal de las funciones de los EPPGG, da lugar a que estén presentes en todo el complejo organizativo de la Administración Federal, cabe plantearse la oportunidad de que desde el MP se vertebrén mecanismos de coordinación, que quizás, en primera convocatoria, podrían restringirse al ámbito interministerial, mediante la creación de órganos colegiados que bajo la dirección de la SEGES permitan coordinar las acciones que interesen a este organismo.

20 Desarrollo del ciclo integral de gestión de recursos humanos como un instrumento útil para optimizar la carrera de EPPGG.

Siguiendo a la doctrina en esta materia (LONGO: 2004, 113 y siguientes), podemos describir el modelo integrado de gestión de RRHH, como la suma de los subsistemas en los que se pueden agrupar las principales políticas y prácticas de gestión de las personas que gráficamente puede expresarse mediante la siguiente figura:



Fuente: Longo, adaptado de un esquema de Serlavós (2000)

En este esquema bajo un referente estratégico que se define como el conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de la gestión de RRHH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa, observamos siete subsistemas interconectados, ubicados verticalmente en tres niveles.

Un nivel superior de planificación que constituye la puerta de entrada en todo el sistema integrado y permite anticipar la definición de políticas coherentes en los restantes subsistemas, con todos los cuales aparece conectada.

Un nivel intermedio en el que hay cinco subsistemas, ordenados horizontalmente en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica: en el primero, la *organización del trabajo*, se prefiguran y concretan los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas; en el segundo, la *gestión del empleo*, se hayan comprendidos los flujos de movimiento, entrada y salida de las personas; en el tercero, la *gestión del rendimiento* se planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas; en el cuarto, por una parte, la *gestión de la compensación*, se retribuye la contribución, y, por otra, la *gestión del desarrollo*, se cuida del crecimiento individual y colectivo de las personas de la organización.

Por último en el nivel inferior se encuentra la gestión de las relaciones humanas y sociales, que integra la dimensión colectiva de la gestión de RRHH y se relaciona a su vez con todos los subsistemas que se han descrito.

Desde el respeto profesado a su autor y en la confianza que sabrá disculpar este atrevimiento, se ha considerado oportuno reproducir la figura anterior y la descripción de su contenido, de forma prácticamente literal, no solo porque se considera una síntesis inmejorable de las actividades que se estiman necesarias para que podamos hablar del ciclo de gestión de RRHH, sino porque además su autor insiste en la necesidad de dar cumplimiento a tres requisitos imprescindibles para que el conjunto de políticas y prácticas de dicha gestión funcionen como un sistema integrado capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos:

1. En primer lugar es necesario que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, ya que en caso contrario el ciclo integral quedará debilitado. Así, por ejemplo, si no existe una evaluación del rendimiento con un mínimo de formalización, los procesos de promoción y carrera quedaran privados de su base para desarrollarse adecuadamente. La tendencia será reproducir ascensos arbitrarios, o bien basados en la antigüedad o en méritos puramente formales.
2. Los subsistemas de gestión deberán funcionar interconectados, según expresan las flechas de la figura reproducida. Así por poner también un ejemplo, si no existe interconexión operativa entre el diseño de puestos y perfiles y los procesos de incorporación de personal, y cada proceso opera de forma aislada, difícilmente se logrará la idoneidad en las adscripciones de las personas a las tareas.
3. Por último todos los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RRHH, derivada de la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella. Por poner un ejemplo, si una política de retribución variable ligada al

rendimiento remunera objetivos que no coinciden claramente con las prioridades organizativas, aunque lo haga de manera técnicamente irreprochable, estará contribuyendo a desviar indebidamente la conducta de los empleados y causando, en realidad, un perjuicio a la organización.

21. Incorporación del puesto de trabajo en la gestión de los EPPGG.

No podemos concluir este informe sin hacer referencia, ni que sea de forma breve, a un aspecto que ya se puso de manifiesto en las reuniones de trabajo realizadas y que, en opinión de este consultor, merece ser considerado en orden a su eventual incorporación como un instrumento más de gestión de los EPPGG que puede ayudar a mejorar la calidad y desarrollo de la carrera.

Nos estamos refiriendo al puesto de trabajo, entendido como una herramienta de probada eficacia en un sistema integrado de gestión de RRHH. A estas alturas a nadie se le puede escapar que en una parte sustancial de las explicaciones y recomendaciones que se ha vertido en este informe, de una forma u otra, han acabado haciendo referencia al puesto de trabajo. Así desde los sistemas de selección en los que es requisito previo a su impulso, la realización de una previsión de necesidades basada en los puestos de trabajo vacantes y la subsiguiente oferta pública de los mismos para que sean ocupados, hasta las recomendaciones formuladas en relación al sistema de recompensas o el modelo retributivo, pasando por la evaluación del desempeño y concluyendo en el apartado anterior, constantemente se ha hecho mención al puesto de trabajo como un concepto al que, de forma objetiva, se pueden imputar una serie de atributos que favorecen una gestión de personal más eficaz.

No queremos alargarnos en este capítulo porque, como ya nos fue señalado en Brasilia, el modelo global de gestión de RRHH de la Administración Pública Brasileña descansa sobre el sistema de carrera, de modo que el puesto de trabajo, como instrumento básico del sistema de empleo, no forma parte del utillaje instrumental de uso ordinario para el desarrollo de las PP de RRHH, de modo que su aplicación no es sencilla.

La existencia de una cultura organizativa en materia de RRHH de la que está ausente el puesto de trabajo como un elemento más de la gestión, hace difícil su incorporación y más aún con carácter general, si se intenta extender a toda la función pública brasileña. Sin embargo el volumen de funcionarios de la carrera de EPPGG, un colectivo que con la incorporación de la última promoción rebasará por poco la cifra de 1.000 personas, permite considerar la bondad de realizar alguna experimentación con el desarrollo de los sistemas organizativos vinculados a los puestos de trabajo, para evaluar si con ello no tan solo mejora la gestión de este colectivo de funcionarios sino que los efectos sobre el modelo organizativo en el que descansa la carrera introduce factores que permitan la implementación de alguna de las recomendaciones que se han venido realizando.

CUADRO RESUMEN COMPARATIVO

Carreras / Cuerpos / Escalas	Administración Federal de Brasil Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG)	Administración General del Estado (AGE) Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (CSACE)	Administración de la Generalitat de Cataluña (AGC) Escala Superior de Administración General (ESAG)	
			Cuerpo Superior de Administración (CSAG)	Escala Superior de Administración General (ESAG)
Atribuciones	Ejecución de las actividades de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y de dirección y asesoramiento en los escalones superiores de la Administración directa, la independiente y la fundacional, con variados grados de complejidad, responsabilidad y autonomía.	Gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior.	Desarrollar las actividades de nivel superior correspondientes a las tareas administrativas de gestión, inspección, ejecución, control o similares.	Cumplir las funciones de carácter administrativo de nivel superior de dirección administrativa, de gestión, de estudio y propuestas, de preparación de normativa, de elaboración de informes que requieran un conocimiento completo de la legislación administrativa y similares.
Estructuración	Clase A: (A1, A2, A3) Clase B: (B1, B2, B3) Clase C: (C1, C2, C3) Clase S (S1, S2, S3 y S4)	Grupo de clasificación A, Subgrupo A1	Grupo de clasificación A, Subgrupo A1 Escala de Inspección Financiera Escala de Inspección Tributaria Escala Superior de Administración General	Grupo de clasificación A, Subgrupo A1
Depend. orgánica y dimensión	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión 791 EPPGG (01.01.2009)	Ministerio de Administraciones públicas 913 CSACE (01.01.2009)	Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas (DGAP) 1.986 CSAG (01.12.2008)	Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas (DGAP) 1.963 ESAG y 1.163 Interinos (01.12.2008)
Adscripción y movilidad	En cualquiera área de: * Administración directa * Autarquías y fundaciones.	En puestos de trabajo reservados de: * Administración directa * Entidades públicas estatales * Agencias y, excepcionalmente, otros entes	En puestos de trabajo reservados de: * Administración directa * Organismos autónomos de cualquier naturaleza y entidades gestoras de la Seguridad Social * Excepcionalmente en entes de derecho público con actividad sometida al derecho privado	
Selección y formación inicial	Concurso * Realización de pruebas * Valoración de títulos. * Curso específico de formación. (632 h. / ENAP)	Concurso - oposición * Realización de pruebas * Valoración de méritos. * Curso específico de formación (9 meses / INAP)	Concurso - oposición * Realización de pruebas. * Cuestionarios de competencias de adecuación a perfiles profesionales * Valoración de formación, méritos o experiencia previos.	
Retribuciones	* Específica para cada clase y * Según el DAS que se ocupe.	* Básicas (del Cuerpo o categoría): sueldo, trienios y 2 pagas extraordinarias * Complementarias (del puesto de trabajo): complemento de destino y complemento específico		
Destino inicial, movilidad y progresión en carrera	El destino inicial es en la subclase A1 La movilidad requiere una permanencia mínima de 2 años en la escala retributiva de clase de adscripción y la superación de un curso de formación	El destino inicial se escoge por el aspirante de acuerdo con la calificación obtenida en el proceso selectivo. La movilidad requiere un tiempo mínimo de permanencia en cada puesto (2 años). Es vertical a puestos de trabajo o de mando con un nivel de clasificación superior, mediante la participación en los procedimientos de provisión (sistema de concurso específico) La antigüedad se reconoce mediante una cantidad fija y idéntica para cada grupo o subgrupo que se percibe por cada tres años. El grado personal se adquiere por el transcurso de 2 años continuados en el puesto de trabajo o 3 años con interrupciones.		
Acceso a cargos de dirección	Reservados a funcionarios 75% de los cargos DAS de niveles 1, 2 y 3 50% de los cargos DAS de nivel 4 Acceso abierto Cargos DAS de los niveles 5 y 6	Reservados a funcionarios Subsecretario, secretario gral. Técnico, dtor. Gral. subdirector gral. y órganos y unidades inferiores Acceso abierto Ministro, secretario de estado y secretario general	Reservados a funcionarios Subdirecciones generales y jefaturas de servicio, sección y negociado Acceso abierto Consejero, secretario general, secretario sectorial, comisionado, director general y asimilados.	

(Fuente: elaboración propia)

DOCUMENTACIÓN ADJUNTA

1. LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
2. LEY 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
3. LEY 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
4. ORDEN APU/927/2008, de 31 de marzo, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre y acceso por el sistema de promoción interna, en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.
5. Temas propuestos para el primer ejercicio de las XLV pruebas selectivas de acceso al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.
6. ORDEN APU/130/2009, de 21 de enero, por la que se publica la relación definitiva de aspirantes que han superado la fase de oposición y concurso-oposición del proceso selectivo de ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.
7. Programa del curso selectivo de la XLV promoción del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.
8. DECRETO LEGISLATIVO 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.
9. LEY 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña.
10. LEY 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno.
11. RESOLUCIÓN GAP/826/2006, de 28 de marzo, de convocatoria del proceso selectivo para proveer 207 plazas de la escala superior de administración general del cuerpo superior de Administración de la Generalidad de Cataluña (núm. de registro de la convocatoria 111).
12. RESOLUCIÓN GAP/2542/2008, de 4 de agosto, por la que se aprueba y se hace público el temario de las pruebas selectivas para el acceso a la escala superior de administración general del cuerpo superior de administración de la Generalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- GOLEMAN, D., BOYATZIS, R. y McKEE, A. (2002): *El líder resonante crea más. El poder de la inteligencia emocional*. Barcelona: Plaza & JanésJ
- HEIFETZ, R. A. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Barcelona: Ed. Paidós, S. A.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D.P. (1996): *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Pres.
- LONGO, F. (2004): *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ed. Paidós Ibérica, S. A.
- MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones. La Teoría de la política de gestión*. Barcelona: Ariel S.A.
- MOORE, M. H. (1998): *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Ed. Paidós, S. A.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008): *Derecho de la función pública*. Madrid: Ed. Tecnos.