

UNA NUEVA GOBERNANZA PARA EL SIGLO XXI

**Emilio Pajares Montolío,
Mayte Salvador Crespo
y Luis Herrera Díaz-Aguado (coord.)**

VESTI: PORTE
I NOMI DELLE VITTORE
E VERTONTARI A COMBATTERE
E CARINALI
OCCELI LA SECONDA RICOSSA
OLO MILANESE
TI ERDE INGANITTO NON DOMO
L'UTO PV L'VITMO
SVORI PV CHE NEL BRONZO
ENZA DELLA PATRIA



ICEIPICI

UNA NUEVA GOBERNANZA
PARA EL SIGLO XXI

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Rosario García Mahamut
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

UNA NUEVA GOBERNANZA PARA EL SIGLO XXI

EMILIO PAJARES MONTOLÍO,
MAYTE SALVADOR CRESPO
Y LUIS HERRERA DÍAZ-AGUADO,
(coord.)

Catálogo general de publicaciones oficiales

<https://cpage.mpr.gob.es>

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2024:

© Emilio Pajares Montolío, Mayte Salvador Crespo y Luis Herrera Díaz-Aguado (coord.)

© Imagen de cubierta: CEPC, Vista de Milán, Piazza XXV Aprile

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

X: @cepcgob

Facebook: CentredeEstudiosPoliticoyConstitucionales

Instagram: cepc_gob

NIPO CEPC en papel: 145-24-067-0

NIPO CEPC PDF: 145-24-068-6

ISBN CEPC en papel: 978-84-259-2069-1

ISBN CEPC PDF: 978-84-259-2068-4

Depósito legal: M-28203-2024

Realización: Crisol Creación Gráfica, SL

Alejandro Ferrant, 9

28045 Madrid

Impreso en España — *Printed in Spain*

ÍNDICE

Presentación	13
<i>Magdalena Valerio Cordero</i>	
Presentación	17
<i>Yolanda Gómez Sánchez</i>	
Introducción	21
<i>Luis Herrera Díaz-Aguado, Mayte Salvador Crespo y Emilio Pajares Montolio</i>	

I

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA: PROBLEMAS DE CONSENSO Y GOVERNABILIDAD.....	29
<i>Alberto Penadés de la Cruz</i>	
DEMOCRACIA E INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS. UNA MIRADA AL CASO ESPAÑOL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI.....	41
<i>Irene Delgado Sotillos</i>	
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL. REFLEXIONES DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.....	57
<i>Ana Carmona Contreras</i>	
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y PODER JUDICIAL, HACIA UN REPLANTEAMIENTO DE SUS RESPECTIVAS FUNCIONES	73
<i>Maribel González Pascual</i>	

LA REUBICACIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL, O DE CÓMO HACER POLÍTICA DESDE LA INDEMNIDAD DEMOCRÁTICA.....	89
<i>Francisco Caamaño Domínguez</i>	
LA FUNCIÓN DE CONTROL Y SU DESEMPEÑO POR EL CONSEJO DE ESTADO ..	109
<i>Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín</i>	
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO	115
<i>Andrés Jiménez Rodríguez</i>	
EL TRIBUNAL DE CUENTAS ANTE LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI PARA EL CONTROL EXTERNO DE LOS FONDOS PÚBLICOS.....	129
<i>M^a Dolores Genaro Moya</i>	

II

GOBERNANZA MULTINIVEL

LA REFORMA FEDERAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO: ¿LA CUADRATURA DEL CÍRCULO O UN TRIÁNGULO VIRTUOSO?	143
<i>Alberto López Basaguren</i>	
EL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL: DISEÑO, PROBLEMAS ACTUALES DE ARTICULACIÓN Y CONDICIONES DE UNA POSIBLE REFORMA.....	161
<i>César Colino</i>	
LA ARTICULACIÓN DE LA GOBERNANZA AUTONÓMICA: FINANCIACIÓN Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	179
<i>Sandra León Alfonso</i>	
LA «OBLIGADA» ARTICULACIÓN DE LA GOBERNANZA AUTONÓMICA EN MATERIA DE AYUDAS Y SUBVENCIONES.....	193
<i>Tomás de la Quadra-Salcedo Janini</i>	
GOBERNANZA Y GLOBALIZACIÓN A TRAVÉS DEL PRISMA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LOS GRANDES RETOS DE UN MUNDO GLOBAL E INTERCONECTADO	215
<i>Juan F. López Aguilar</i>	
ESPAÑA EN EUROPA. SOBRE LA PRESENCIA DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA CERCA DE CUATRO DÉCADAS TRAS LA ADHESIÓN	225
<i>Belén Becerril Atienza</i>	
LA GOBERNANZA ESPAÑOLA DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA: PROBLEMAS PERSISTENTES Y POSIBLES VÍAS DE MEJORA.....	243
<i>Ignacio Molina Á. de Cienfuegos</i>	

ESPAÑA Y LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO	265
<i>Iliana Olivie Aldasoro</i>	

III

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ORIENTADA A RESULTADOS

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSPARENCIA: DOS INSTRUMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS ÚTILES PARA REORIENTAR LA GESTIÓN PÚBLICA A RESULTADOS	281
<i>Ana Ruiz Martínez</i>	
PROPUESTAS DE REFORMA PARA LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN <i>EX POST</i>	297
<i>José María Jover Gómez-Ferrer</i>	
LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN ADMINISTRACIONES CENTRADAS EN LAS PERSONAS	317
<i>Beatriz Belmonte Acero</i>	
LA MEJORA DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS: INCORPORACIÓN DE EVIDENCIA ORIENTADA A LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS	331
<i>Ignacio Moral-Arce</i>	
LA EXPERIMENTACIÓN COMO BASE DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS	347
<i>Luis Miller</i>	
DESARROLLO DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	359
<i>Cristina Ares Castro-Conde</i>	

IV

NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

EL ESTADO ANTE LOS RETOS DEL SIGLO XXI: LAS NUEVAS FORMAS DE COLABORACIÓN CON LA SOCIEDAD. DESAFÍOS Y PROBLEMÁTICA	373
<i>María Teresa Gómez Condado</i>	
DE LA BUROCRACIA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y DE ÉSTA A LA BUENA GOBERNANZA, CONCRETADA EN LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO Y EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN Y A UNA BUENA REGULACIÓN»	385
<i>Juli Ponce Solé</i>	

LA INNOVACIÓN COMO NUEVA APROXIMACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA: IDEAS PARA SU PUESTA EN MARCHA EN EL SECTOR PÚBLICO	403
<i>Francisco Rojas-Martín</i>	
«NUDGE» EN LA COMPRA PÚBLICA: MÁS SOMBRAS QUE LUCES	417
<i>Daniel Terrón Santos</i>	
EL RÉGIMEN JURÍDICO SINGULAR (EN CONSTRUCCIÓN) DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIONES PERSONALES Y DE LA ACCIÓN CONCERTADA: ¿UNA NUEVA FORMA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA?.....	437
<i>Mónica Domínguez Martín</i>	
INFORMACIÓN CORPORATIVA EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD Y EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	455
<i>Herenia Gutiérrez Ponce</i>	

V

GOBERNANZA EN RED

LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL DESPLIEGUE DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	475
<i>Ricard Martínez Martínez</i>	
LA CIUDADANÍA ADMINISTRATIVA DIGITAL.....	501
<i>Eva M^a Menéndez Sebastián</i>	
HACIA UNA COGOBERNANZA DE LA RED	517
<i>Borja Adsuara Varela</i>	
EL NUEVO MARCO DE IDENTIDAD DIGITAL DEL REGLAMENTO eIDAS 2. LA IMPERIOSA NECESIDAD DE UN MARCO NORMATIVO ESPAÑOL DE IDENTIDAD DIGITAL	543
<i>Ignacio Alamillo Domingo</i>	

VI

LIDERAZGO Y FACTOR HUMANO

LA NUEVA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS RESILIENTE EN UN ENTORNO TURBULENTO	573
<i>Carles Ramió Matas</i>	
LIDERAZGO Y FACTOR HUMANO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. APLICACIÓN AL PROCESO SELECTIVO	585
<i>Jorge Crespo González</i>	

ÍNDICE

UNA ADMINISTRACIÓN PROFESIONAL COMO FUNDAMENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA Y COHESIONADA	609
<i>Carmen Blanco Gaztañaga</i>	
¿NUESTROS MODELOS DE EMPLEO PÚBLICO SON ADECUADOS A LOS NUEVOS TIEMPOS Y LAS NUEVAS NECESIDADES?	625
<i>Mikel Gorriti Bontigui</i>	
LA NECESIDAD DE REVISAR EL MODELO ORGANIZATIVO DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN: POR UNA AGENCIA ESPAÑOLA DE SELECCIÓN DE PERSONAL	643
<i>J. Javier Cuenca Cervera</i>	

VII

EL PAPEL DE LA CIENCIA EN EL SIGLO XXI

CIENCIA, POLÍTICA Y SOCIEDAD: UNA RELACIÓN COMPLEJA	661
<i>Vincenzo Pavone</i>	
CIENCIA PARA LA GOBERNANZA DEL SIGLO XXI. NUTRICIÓN Y SALUD SOSTENIBLES	673
<i>María Dolores del Castillo Bilbao</i>	
GOBERNANZA PARA CONVIVIR CON LOS INCENDIOS FORESTALES	697
<i>Javier Madrigal Olmo</i>	

VIII

ÉTICA PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA: AVANCES Y RETOS PENDIENTES.....	717
<i>Manuel Villoria Mendieta</i>	
LA TRANSPARENCIA PÚBLICA: ALGUNOS RETOS PARA SUPERAR SUS DÉFICITS .	739
<i>Joaquín Meseguer Yebra</i>	

LIDERAZGO Y FACTOR HUMANO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. APLICACIÓN AL PROCESO SELECTIVO

JORGE CRESPO GONZÁLEZ

*Profesor de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad Complutense de Madrid*

<https://www.ucm.es/icca/jorge-domingo-crespo-gonzalez>

/ ORCID: 0000-0002-5451-6489

Introducción

En el presente estudio se pretende realizar un examen de aspectos críticos relacionados con la reforma o transformación del modelo de empleo público de nuestro país, entre los que destacan el liderazgo, el proceso selectivo y la experiencia internacional, especialmente focalizada esta en la reforma en la alta función pública francesa impulsada a partir de 2019 (Informe Thiriez) o la iniciada en Reino Unido mediante la Declaración de la Reforma Gubernamental de 2021. Con ello se pretende formular algunas propuestas que orienten y faciliten la transformación del modelo de empleo público español, a partir de un buen proceso selectivo, desde una situación que entroniza las competencias ligadas en el conocimiento, a otra en que se ponga el énfasis en la atracción e incorporación de talento. No es este el lugar para disertar sobre el concepto de talento, pero de manera operativa podemos identificar como persona talentosa aquella que es capaz de movilizar capacidades de todo tipo (del conocimiento, aplicativas, interpersonales y basadas en actitudes, emociones y valores positivos) en un entorno concreto de trabajo.

El análisis se inicia con una reflexión sobre el liderazgo y las principales teorías sobre el mismo que pueden servir de inspiración en un proceso complejo de transformación, en que la mera jerarquía o los cambios mediante la normativa se tornan insuficientes. Se enfatiza el papel del aprendizaje, la potencia del propósito y la consideración del liderazgo como un atributo del sistema, en que potencialmente cualquier actor puede intervenir, y no como una prerrogativa limitada a una o a varias personas, por lo que se propone explorar las teorías ligadas al liderazgo adaptativo y transformacional. A continuación, se indican algunos as-

pectos que pueden incorporarse al liderazgo de la transformación de la función pública, o del proceso selectivo de los empleados públicos.

Las partes siguientes del trabajo enfatizan en la manera de reclutar y seleccionar al personal público, defendiendo un modelo que incorpore la diversidad de la sociedad, por factores funcionales y de democracia, y poniendo el acento en mitigar los sesgos de carácter territorial y socioeconómico en la captación del talento al servicio del sector público del Estado. Apoyándonos en la reforma francesa y británica de la función pública en curso, se insistirá en la necesidad de mejorar la capilaridad y porosidad de la Administración del Estado. Y finalmente se realizará una reflexión sobre la adecuación de nuestro modelo de empleo público a la realidad actual. Aunque la mayoría de las ideas son predicables para el conjunto de Administraciones españolas, se han formulado pensando especialmente en la Administración General del Estado (AGE).

1. ¿Liderazgo y factor humano en el ámbito público?

A) EL LIDERAZGO COMO COMPETENCIA COMPLEJA ESENCIAL

El concepto de liderazgo implica que alguien (el/la líder o quien desarrolla dicho liderazgo) marca las metas, organiza actividades, desarrolla normas y dirige las actividades de otras personas. Las funciones citadas (dirigir, definir metas, mandar, encabezar, inspirar) resuelven incertidumbres organizativas relacionadas con su supervivencia y adaptación, por lo que es habitual que se le otorgue a quien las realiza una cierta prominencia o posición superior, variable según las organizaciones y sociedades, y que dicha primacía sea aceptada por los demás.

Además de proyectar la imagen de lo que se quiere conseguir en la organización y de movilizar los recursos (especialmente humanos) para su consecución, cuando se interroga a las personas que forman parte de las organizaciones por el liderazgo es muy común que se dé una importancia menor a los aspectos técnicos y que sin embargo se identifique con competencias blandas: valores, respeto, comunicación, transparencia, servicio, confianza, humildad, etc. (véase la figura 1).

Pero lo que es indiscutible es que el liderazgo es una función esencial en cualquier organización y adquiere una dimensión especialmente estratégica en las Administraciones públicas, dada la importancia que tienen estas para el funcionamiento del Estado, la garantía de los derechos ciudadanos y la supervivencia de la sociedad. Además, su aplicación en las Administraciones públicas debe incorporar algunas especificidades de estas, tales como la asunción de la titularidad formal del ejercicio del poder político, la extensión y fragmentación de sus estructuras, su interdependencia con la política y, finalmente, la conexión con los

Figura 1: Atributos del liderazgo



Fuente: Elaboración propia a partir de dinámicas de grupo realizadas con directivos públicos

factores de contingencia que operan en cada sociedad (época, geografía, rasgos sociales, desarrollo tecnológico, etc.) (Baena del Alcázar, 1988). Comprender esta contingencia o relación de dependencia de la Administración respecto de la sociedad es esencial ya que por sus funciones e impacto transversal puede ser la palanca que mejore y eleve las condiciones en que sobrevive esta, o bien constituirse en la clave de bóveda de todos los bloqueos que impiden a dicha sociedad progresar y responder adecuadamente a los desafíos de la coyuntura histórica. Visto así, se impone elevar un peldaño la consideración de las relaciones entre liderazgo, Administración y sociedad, y la reforma de la Administración y de su función pública dista de constituirse en un asunto meramente técnico y endogámico para pasar a erigirse en un problema de sociedad, en el entendido de que cambiar la Administración es un factor que alienta el cambio social. Esto debe alejar a quien ejercita la función de líder de los cambios por decreto (Crozier, 1984), o meramente normativos, para concentrarse en la adopción de una dimensión estratégica que invierta en conocimiento del sistema, en experimentación, haga pedagogía del cambio y que, además, se apoye en el capital principal, el humano.

B) NIVELES DE LIDERAZGO: ESTRATÉGICO, OPERACIONAL Y DIRECTO

La Administración pública, por sus funciones, amplitud y extensión de sus estructuras, incorpora los tres niveles de liderazgo que suelen detectarse en las

macro-organizaciones. Por una parte, opera el liderazgo directo, que es el que se realiza cara a cara, o en la primera línea de producción/actividad; por otra, es un entorno propicio para el liderazgo organizacional, en tanto liderazgo que se ejerce indirectamente mediante elaboradas cadenas de mando y supervisión; y, finalmente, estaría el liderazgo estratégico, ejercido por los principales órganos políticos (presidente/a, ministro/a, etc.).

Figura 2: Niveles de liderazgo.

Niveles Liderazgo	Características	Principales Órganos Admón Pública
Directo o cara a cara	Ejecuta y desarrolla misiones. Actividad operativa. Trato cercano al colaborador y con ciudadanos	Ej: personal administrativo de atención directa al ciudadano o cliente interno
Organizacional o indirecto	Provee de medios o recursos para ejecutar las misiones, y establece planes de acción. Línea de supervisión	Mandos intermedios y órganos con competencias transversales
Estratégico	Otorga visión y narrativa al resto de niveles	Principales órganos políticos

Fuente elaboración propia

Cabe reconocer que el liderazgo estratégico es hartamente infrecuente, ya que incorpora funciones de carácter superior con una alta dimensión intelectual, tales como la creación de marcos y visiones a alcanzar, mientras reduce las responsabilidades operativas. En otras palabras, el liderazgo estratégico se centra prioritariamente en qué hacer de cara al futuro (sabiendo que la estrategia conlleva decisión y táctica de implantación), en hacer que otros hagan para acercarse a esa visión, incrementando la delegación y la ejecución directa.

La estrategia se plantea habitualmente mediante documentos de actualización periódica, o planes estratégicos, y la elaboración de los mismos debe conllevar un planteamiento estratégico en que se obtiene información relevante para hacer un diagnóstico de la situación de la organización con el fin de construir la visión, a veces mediante técnicas de presentación como los DAFO. En el caso que nos atañe, la reforma de la función pública y del sistema de selección, sería importante en la parte de planteamiento estratégico responder a preguntas del tipo:

Figura 3: Ideas sobre las que se asienta el planteamiento estratégico (respecto de la reforma de la función pública)

- ¿Qué necesita la sociedad de la Administración en la actualidad y en el futuro?
- ¿Cómo queremos que sea la administración en el futuro?
- ¿Seguirá con la misión actual o se enriquecerá con otras? ¿O perderá funciones a favor de otras organizaciones?
- ¿Qué procesos se avizoran en el futuro que deberíamos tener en cuenta?
- ¿De qué tipo de personal disponemos? ¿Cualificación? ¿Edad?
- ¿Qué tipo de perfiles necesitamos? ¿Los tenemos en la organización?
- ¿Nuestro sistema de gestión incentiva la retención y atracción de talento o lo contrario? ¿Qué tipo de talento se atrae?
- ¿Cuáles podrían ser los enemigos del cambio/transformación?
- ¿Necesitamos cambio o transformación?

Fuente: Elaboración propia.

c) PRINCIPALES TEORÍAS A UTILIZAR EN LO RELATIVO A LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Una de las características de la manera de concebir el liderazgo en la actualidad es el intento de no vincularlo a una figura de líder tradicional, quien lo era porque teóricamente disponía de unas cualidades de nacimiento o porque se comportaba como tal. En nuestros días se tiende a liberar el concepto de una persona concreta, y a identificar el liderazgo con un atributo del sistema u organización social que cualquier persona implicada puede poner en movimiento, aunque como es natural la importancia de las decisiones adoptadas estarán en consonancia con la posición formal e informal que se tenga en el sistema u organización. En este sentido, líder es quien ejerce liderazgo, ya sea en general o en una sección o política particular, ya sea de manera temporal o permanente. Lo que, sin desapoderar a las élites político-administrativas, que siguen dominando fuentes de poder e incertidumbres claves de la organización, permiten «democratizar» el ejercicio del liderazgo.

Si nos centramos en el plano del ejercicio estratégico del liderazgo, cobran especial importancia el liderazgo adaptativo (Heifetz, 1997) y transformacional (Burns, 2007). Tanto el liderazgo emocional (Goleman, 2011; Goleman, Boyatzis y McKee, 2014) como el auténtico (Walumbwa, Avolio, Gardner, Wernsing y Peterson, 2008) tienen elementos transversales muy potentes, que hace que sus cualidades (autogestión y gestión relacional de las emociones, en el caso del emocional; o la incorporación de la ejemplaridad e integridad, en el caso del auténtico)

co) aparezcan con intensidad en todos los niveles de liderazgo. Mientras que los principales aspectos que se introducen en el liderazgo orientado a misión (que enfatiza la delegación) (Vandergriff y Webber, 2017) y situacional (que se centra en el concepto de madurez de los subordinados, que se vería acompañada de diferentes tipos de comportamiento directivo) (Hersey, Blanchard y Johnson, 2001) con frecuencia tienden a considerarse más técnicas de dirección que propiamente de liderazgo. En un plano macro, por lo tanto, las que más sustancia aportan al liderazgo estratégico son las teorías del liderazgo adaptativo y transformacional, lo que además es coherente con la percepción de que la Administración y función pública constituyen un problema de sociedad, con la complejidad analítica que ello impone.

El liderazgo adaptativo entiende el liderazgo como la actividad de un ciudadano/empleado, de cualquier condición, que moviliza a personas para que hagan algo socialmente útil, o trabajo adaptativo. Quien lidera no tiene recetas mágicas, ni impone un modo de hacer las cosas, sino que impulsa el aprendizaje de los demás focalizando la atención, motivando y movilizándolo «trabajo adaptativo», el cual, junto al aprendizaje, se configura como concepto matriz y en concreto se enfrenta al «trabajo técnico». El trabajo técnico se aplica cuando el motivo del problema a resolver es un desequilibrio personal u organizativo cuyas causas son bien conocidas y las soluciones también, mientras que el trabajo adaptativo abordaría dificultades cuyas causas no son conocidas ni evidentes ni cuyas soluciones fáciles. El trabajo técnico puede ser realizado por especialistas, mientras que en el caso del adaptativo el reequilibrio se consigue mediante la apertura de procesos de aprendizaje que involucran y median entre valores, personas, la realidad y los objetivos a conseguir. Mientras el trabajo técnico solo requiere buscar al especialista adecuado, que pondrá en movimiento su pericia para resolver el problema, en el trabajo adaptativo se requiere debatir sobre valores, creencias o conductas. En este último caso se moviliza a las personas para que enfrenten y no eviten la realidad, y aporten soluciones (no respuestas fáciles). Este tipo de liderazgo, que exige una táctica específica de desarrollo, es adecuado para la gestión de una transformación tan compleja como es el modelo de empleo público de una sociedad, y se aviene perfectamente con los requerimientos de la sociedad VUCA en que vivimos, pues enfatiza en el aprendizaje de las organizaciones mediante la actuación/debate de los/as empleados/as, liberando a las élites y democratizando su actuación. Es más, en ocasiones se propone el liderazgo sin autoridad formal, especialmente en el sector público, ya que a los políticos les cuesta plantearse cuestiones difíciles, como la reforma de la función pública, en tiempos electorales. Un requisito esencial es que existan los valores que Putnam, Leonardi y Nannetti (1994) planteaban para las comunidades cívicas: ciudadanos/as involucrados/as, informados/as y formados/as, que participen en los asuntos públicos

activamente, mediante el interés propio correctamente entendido, en un marco de derechos y obligaciones similares para todos/as, y mediante relaciones de reciprocidad y confianza. Estas condiciones, aunque complejas, pueden darse en la función pública.

El liderazgo transformacional implica que algunas personas influyen en sus seguidores de tal manera que éstos/as son capaces de transformar el campo de que se trate. En concreto, se consigue que los colaboradores sean capaces de anteponer los intereses del grupo (en este caso, la sociedad), por delante de los propios, que haya una mayor identificación con la organización, aumentando el rendimiento de equipos en ambientes complejos. Los/as líderes intervienen mediante cuatro factores: la influencia idealizada (los/as líderes son modelos de comportamiento), la inspiración motivacional (los/as líderes motivan e inspiran), la estimulación intelectual (estimulan la innovación y la creatividad) y la consideración individualizada (escuchan individualmente y hacen funciones de coaches y de mentores). Sin duda, los cuatro son importantes, pero merecen destacarse a efectos del cambio/transformación de la función pública, por una parte, la necesidad de trasladar una visión clara de los objetivos, con respeto y entusiasmo, y actuando en coherencia con lo pretendido (influencia idealizada), y, por otra, la comunicación de la visión generando pasión y entusiasmo, potenciando al mismo tiempo el espíritu de equipo y la cohesión (motivación inspiracional).

Finalmente, puede decirse que lo que realmente se necesitan son líderes y no solo técnicos/as o administradores/as. Mientras que estos/as últimos/as se centran en seguir los procedimientos marcados, en los sistemas y en la estructura, buscando mantener el statu quo, los/as verdaderos/as líderes movilizan aprendizaje, innovan, se centran en las personas, desarrollan la organización y a su personal, motivan con el ejemplo y gestionan emociones.

2. ¿Qué debe cambiar en el liderazgo y la dirección pública?

A) LIDERAR DESDE LAS PRINCIPALES FIGURAS POLÍTICAS

Que se defienda un liderazgo adaptativo que se base en el aprendizaje y una concepción de líder renovada, no implica desconocer que la reforma de la Función pública también requiere un liderazgo de carácter estratégico y la consideración de una política de Estado, lo que implica un involucramiento directo y explícito de los principales órganos políticos (presidente, gobierno), junto al aconsejable apoyo o consenso de la oposición. Además, debe transmitirse un sentido de propósito y urgencia, apoyado en las necesidades y consultas a la sociedad, que guíe la reforma, y al mismo tiempo una fuerte labor de pedagogía

del cambio/transformación. A pesar de que en España se ha avanzado en la inserción de la reforma de la función pública y el impulso a la dirección pública profesional dentro de la agenda institucional, mediante diversos documentos cuyo alcance no puede despreciarse (Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y reciente legislación de reforma de la función pública por Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo), el observador echa de menos, frente a reformas de nuestro entorno, que los principales órganos políticos (empezando por el presidente), asuman el proceso de cambio en primera persona, apoyándose en la deliberación ciudadana y en el consenso de las demás fuerzas sociales. Respecto de la dirección pública, la reciente reforma de la legislación sobre función pública supone un paso importante, aunque quedan aspectos pendientes respecto de la apertura y libre concurrencia, puesto que en algunos aspectos se evidencian rasgos de captura limitando el acceso a altos/as funcionarios/as y dejando fuera a colectivos externos que pueden gozar del talento y competencias necesarias.

B) LIDERAR MEDIANTE CONOCIMIENTO DEL SISTEMA

El liderazgo y la adopción de decisiones debe partir de un conocimiento de la realidad, en lo que creo que se ha avanzado mucho en el caso que nos ocupa. En efecto, ha habido innumerables jornadas y estudios (destacando los impulsados por el Instituto Nacional de Administración Pública, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Consejo de Estado) que muestran a las claras las necesidades de cambio/transformación del sistema de selección e incluso del modelo de función pública. Se ha enfatizado demasiado quizás en el análisis de las disfunciones de los elementos técnicos en que se asienta el sistema (tipos de ejercicios, duración de las pruebas, competencias que se seleccionan, etc.) pero quizás no se ha reflexionado suficientemente las conexiones de dicho sistema con la sociedad (y los sesgos que no solo no mitiga, sino que ensalza), junto a las necesidades que esta plantea en el momento presente y las que se avizoran en un futuro próximo. Sin embargo, que no se tengan todas las claves no impide que se introduzcan pequeñas mejoras que, llegado el caso, puedan arrastrar a cambios mayores, siguiendo el método funcionalista tan exitoso en el caso de la integración europea.

C) LIDERAR APOYÁNDOSE EN LAS PERSONAS. LA IMPORTANCIA DEL PROPÓSITO

El cambio debe apoyarse en las personas, y en el conocimiento de los actores clave internos y externos que pueden bloquear o facilitararlo. Se cambia un sistema apoyándose en él y no contra él (Crozier y Tilliette, 1996). Para ello será necesario además de dosis de liderazgo, una fuerte inversión en la pedagogía del cambio, indicando que hay que cambiar no solo porque la sociedad lo requiere (que ya es bastante), sino porque la vida es cambio, y un sistema que no cambia o se transforma tiende a degradarse y marchitarse, y exigir un cambio radical cuando colapsa. Entre un cambio radical, reactivo, bajo la fuerza de los acontecimientos, y otro basado en la mejora continua, es preferible este último, porque además de impedir saltos al vacío o cambios abruptos, permite usar la formación y la pedagogía para conseguir los propósitos señalados.

D) LIDERAR EXPERIMENTANDO

Existe una tendencia muy acusada en el liderazgo público a esperar a tener todos los instrumentos y circunstancias bajo control para impulsar un cambio. Es un error porque el ciclo político afecta de manera determinante y el tiempo puede desplazar prioridades o movilizar a los enemigos del cambio. Por eso es importante, cuando se dispone de información y criterio suficiente, experimentar e ir introduciendo transformaciones. También debe generarse una cultura que incorpore el error como parte del aprendizaje y que permita mejorar y afinar las mutaciones. A diferencia del tecnócrata o planificador/a que espera a tener todos los elementos para dar paso a la acción, el/la líder debe estar focalizado/a en la intervención en la realidad, aunque sea paso a paso, pero sin perder de vista el propósito. Además, cambios aparentemente menores pueden generar una gran diferencia en su conjunto. En lo relativo a la transformación de la selección, se ha avanzado bastante en lo relativo al reclutamiento, aunque no tanto en lo que concierne a la selección.

E) LIDERAR DESDE LA RESPONSABILIDAD (DESEMPEÑO, EVALUACIÓN, ETC.)

El cambio debe ir asociado a la idea de responsabilidad y coherencia. Si se modifica el sistema, y se potencia la gestión por competencias, por ejemplo, es muy importante que todos los elementos del sistema de gestión estén en concordancia con ello, de manera que se analice qué necesidades en términos de competencias requiere la Administración y los empleos públicos para buscarlos en la

sociedad y tenerlas en cuenta posteriormente en términos de retribuciones, desempeño, promoción, etc. Necesitamos un sistema que fuerce a ver la realidad, su incidencia en la Administración y en las funciones y empleos públicos, para generar valor en el sentido adecuado.

3. Cómo debemos reclutar y desarrollar a las personas profesionales que se desempeñan en las organizaciones públicas

En primer lugar, cabe reconocer los avances que se han venido produciendo en los últimos años, en que se evidencia una mayor preocupación por algunas fases que tradicionalmente quedaban inéditas, como por ejemplo el reclutamiento. Se están tomando decisiones y actuando en la buena dirección, y la Administración asiste a ferias, sesiones en universidades, en todo el territorio nacional para darse a conocer y captar talento. También es otro paso decisivo la elaboración de vídeos en que trabajadores públicos explican lo que hacen e inducen a seguir sus pasos.

Menos avances, sin embargo, ha habido respecto de la modificación del sistema selectivo y en la reducción de los sesgos que hacen que la Administración no sea representativa de la sociedad, incluyendo los diferentes segmentos sociales en su seno. En este escrito voy a mostrar mi interés en la cuestión de la inclusión (especialmente en clave territorial y socioeconómica) y me inspiraré en algunas enseñanzas que pueden proporcionar las reformas en trance de introducción tanto en Francia como en Reino Unido.

A) POR QUÉ ES IMPORTANTE LA INCLUSIÓN Y LA REPRESENTATIVIDAD DE LA SOCIEDAD EN LA ADMINISTRACIÓN

La inclusión y la necesaria representatividad de la función pública respecto de la sociedad a la que sirve no es una cuestión más, sino que por su relevancia forma parte de las orientaciones estratégicas que deben seguirse. Y ello no solo por motivos funcionales, sino también de legitimidad política y social. Por una parte, porque solo la diversidad es capaz de incorporar diversidad y, dado que los altos funcionarios colaboran en la elaboración de políticas públicas, por la posibilidad de enriquecer el criterio con nuevos enfoques y limitar sesgos, entre ellos los propios de la procedencia de territorios concretos y de una extracción social en general acomodada. En segundo lugar, el reforzamiento de esos sesgos por procesos conocidos, como los descritos en la «incapacidad adiestrada» de Merton (1964) y los sistemas selectivos (que alienta un tipo de candidato/a

frente a otros/as). Y finalmente por motivaciones de identificación política: difícilmente los/as ciudadanos/as se sentirán próximos/as emocionalmente a una Administración si esta no es capaz de generar las condiciones para que sus convecinos/as quieran o puedan formar parte de ella, lo que además está vinculado a la fuente de la legitimidad o consentimiento. Si además, por diferentes causas, la alta función pública se configura como una suerte de ascensor o acelerador hacia la política, y es verificable que un porcentaje de los políticos/as y gobernantes proceden del ámbito público, parece claro que intervenir en este proceso no solo se configura como la resolución de un aspecto técnico sino como una cuestión de democracia, y sería razonable reducir la desproporción creciente de que habla Putnam (1976).

Finalmente, importantes documentos de orientación reconocen la necesidad de abordar la cuestión de la inclusión: diferentes documentos recientes de la OCDE, los ODS (que incorporan en el objetivo 16 la necesidad de que las instituciones sean inclusivas, lo mismo que la sociedad), el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, finalmente, la recientemente aprobada reforma de la legislación sobre función pública del Estado hacen referencia al particular.

Sin embargo, la función pública española todavía tiene verdaderos problemas para incorporar diversidad. Es cierto que el asunto ha mejorado sustancialmente en lo referido a la inclusión de género y, en cierto modo, de personas con discapacidad, pero no lo es menos que todavía queda un enorme trecho de mejora en la integración de diversidad territorial y socioeconómica en los términos que se referirán a continuación.

Como ejemplo, el análisis de la procedencia geográfica y socioeconómica de uno de los cuerpos más transparentes, el de administradores civiles del Estado (ACE), nos da claves del camino que queda por transitar. Revisando los últimos datos a que se tiene acceso y poniéndolos en correspondencia con los históricos, se verifica que la procedencia geográfica de sus miembros (últimos aprobados/as) es esencialmente Madrid (que cuadruplica los datos que le corresponderían por peso demográfico) y en menor medida La Rioja, Navarra y Castilla y León, mientras que Comunidades muy pobladas apenas tendrían solicitudes y aprobados (Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias). Incluso se pondría en tela de juicio la procedencia territorial de las personas de estos cuerpos extraídas de otras dos regiones tradicionalmente exportadoras de funcionarios, como Andalucía y Castilla La Mancha.

Respecto del sesgo socioeconómico, las investigaciones empíricas (como por ejemplo, Ruano de la Fuente, 2014) han mostrado que existen diversas causas que implican que ya desde el reclutamiento se dé una desproporción a favor de las clases acomodadas, que además se ven reforzadas por las características del

Figura 4: Procedencia regional de los aprobados en los procesos selectivos de TAC/ACE (1960/2021)

EVOLUCIÓN ACE. PROMEDIO Y SITUACIÓN EN LA CONVOC. 2019-21				
	1960/77	2015-21	Promedio	2019-21
Andalucía	89	59,05	74,03	51,62
Aragón	83	41,19	62,10	0,00
Asturias	47	43,27	45,14	216,37
Castilla y León	115	154,60	134,80	61,24
Castilla-La Mancha	70	59,74	64,87	71,21
Cantabria		54,79	54,79	0,00
Cataluña	22	2,92	12,46	0,00
Comunidad Valenciana	76	26,34	51,17	14,43
Extremadura	70	28,68	49,34	68,87
Galicia	78	51,84	64,92	27,07
Islas Baleares	48	0,00	24,00	0,00
Canarias	57	14,84	35,92	0,00
La Rioja		116,32	116,32	228,19
Madrid	433	436,28	434,64	485,91
Murcia	61	82,01	71,50	48,06
Navarra	126	128,33	127,16	220,62
País Vasco	89	37,98	63,49	0
Ceuta	0	0,00	0,00	0
Melilla	0	0,00	0,00	0

La convocatoria 2019-21 se hizo en sedes descentralizadas

Fuente: Elaboración propia a partir de Álvarez Álvarez (1980), Ruano de la Fuente (2014) y las memorias del Tribunal de selección de las convocatorias más recientes

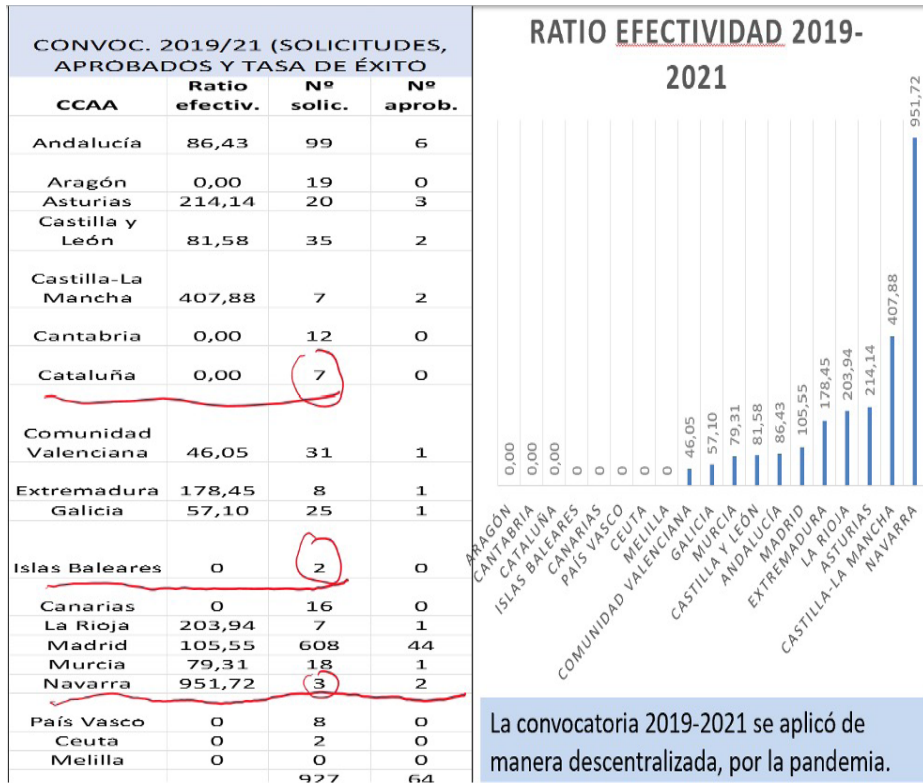
proceso de selección. Entre esas causas cabe destacar las señaladas en el siguiente cuadro sinóptico:

B) LECCIONES DE LAS REFORMAS CONTEMPORÁNEAS FRANCESA Y BRITÁNICA SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En este marco, pueden extraerse lecciones de las reformas de la alta función pública en Francia y Reino Unido, que nos dan claves para aplicar en nuestro propio sistema de función pública.

En primer lugar, hay que destacar que se trata de reformas que, como se han indicado anteriormente, están en trance de introducción en nuestros días, y que en buena medida han asumido la situación generada por la pandemia del Covid19 como oportunidad habida cuenta de las bondades y fallas demostradas en la gestión de la misma. En ambos casos se da la implicación directa de las máximas jefaturas políticas (presidente francés y primer ministro británico), aunque en el Reino Unido la situación política ha sido muy cambiante. Las dos reformas, aunque insertas en una cultura política distinta entre sí, comparten puntos co-

Figura 5: Efectividad o grado de éxito por CCAA según el número de aprobados en relación con las solicitudes



Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria del Tribunal de la convocatoria 2019/2021

munes, como ese impulso presidencial o del jefe del gobierno, poner en el centro el respeto al principio meritocrático, y parte de las respuestas dadas. En lo que concierne a la incorporación de diversidad territorial y socioeconómica, a nuestro juicio puede decirse que de lo que tratan es de **mejorar la capilaridad y porosidad de la Administración del Estado.**

La mejora de la **capilaridad** del Estado pretende que éste, a través de su Administración, llegue a todo el territorio, trascendiendo Londres y París. De esta manera, abogan por:

1. Potenciar la Administración desconcentrada. En el caso de Reino Unido se pretende trasladar organismos públicos a regiones desfavorecidas, junto con su personal o agregando personal local, con vistas a mejorar las condiciones de vida de las sociedades en que se insertan (programas Le-

Figura 6: Factores intervinientes en el sesgo socioeconómico y territorial

- Menos de un tercio de las personas entre 18-24 años estudia en la universidad
- Es necesario poder mantenerse (u obtener una beca) durante los estudios. El gasto se dispara si además se cambia de ciudad.
- La proporción de padres con profesiones técnicas o directivas se incrementa en el caso de los ACE (cerca del 60%), y muchos de ellos se desempeñan en el sector público. Reproducción profesional.
- Una vez finalizados los estudios, aprobar el proceso selectivo conlleva una preparación media de entre 12 y 36 meses.
- El proceso exige dedicación exclusiva.
- El proceso exige pagar preparadores o academias, y materiales.
- No aprobar el proceso supone haber perdido unos años y tener que comenzar de nuevo.

Fuente Elaboración propia a partir de Ruano de la Fuente (2014)

- velling up¹ y Places for Growth²). En Francia se pretende que todos los altos funcionarios presten servicios obligatoriamente en el territorio, al lado de las sociedades locales.
2. Incentivar a los altos funcionarios para que presten servicios en el territorio, ya sea a través del traslado de los centros administrativos junto con el personal (Reino Unido), como estableciendo etapas obligatorias que puntuarán en la posterior promoción. También se prevé abrir un debate sobre las retribuciones e indemnizaciones.
 3. Vinculado a lo anterior, se entiende que la alta función pública puede constituir un escaparate en que mirarse, potenciándose además la extensión administrativa. De esta manera, en Reino Unido se prevé que los/as empleados/as públicos/as irán a centros escolares periféricos a explicar la opción laboral en el sector público, mientras se seguirá potenciando la captación temprana de talento a través de los Fast Stream³. Un objetivo

¹ Política impulsada por el expresidente Boris Johnson (Libro Blanco de 2022) que pretende la nivelación entre los territorios para que, con independencia del lugar de residencia, todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades, reduciendo la brecha entre las partes más ricas y pobres de Reino Unido para 2030. El programa incluye mejorar infraestructuras y recolocar sedes del ejecutivo, por ejemplo.

² Ofrece empleos gubernamentales de alta calidad en todo Reino Unido, lo que provoca más oportunidades para los habitantes con independencia de su lugar de nacimiento o residencia, además de permitir a la Administración beneficiarse de otras experiencias.

³ Programa del Civil Service para la detección temprana y detección de personas talentosas y de alto potencial con el fin de que devengan líderes del Servicio Civil. En principio solo persiguen el talento, sin importar antecedentes, edad o carrera, por lo que puede ser un factor de incorporación de diversidad.

explícito es mostrar claridad en los pasos a dar para los interesados/as de manera que se mitigue el «laberinto» burocrático. En Francia, por su parte, se pretende fortalecer las escuelas territoriales y se ha creado el Dispositivo Talentos (Dispositif Talents), que permite obtener una beca de preparación (dotada de recursos y de formación) a estudiantes egresados/as desfavorecidos/as pero con buen desempeño e interesados/as en formar parte de la Administración. La dispersión por todo el territorio francés y la amplitud del colectivo acogido inmediatamente a este dispositivo (más de 1700 jóvenes en 74 sedes) muestra un camino a seguir, frente a las acciones sectoriales que rigen en España y que comienzan a mostrar números importantes en 2023: 792 becas del Centro de Estudios Jurídicos, más 30 del Instituto de Estudios Financieros, otras 100 del Instituto Nacional de Administración Pública, sumadas a otras de organismos públicos (Correos, por ejemplo) y de otros niveles de gobierno (por ejemplo, Cataluña y la Comunidad Valenciana).

4. Finalmente, adaptar la atracción del talento al territorio. En el Reino Unido descentralizando la formación y mediante el programa Fast Stream y Places for Growth; en Francia mediante la supresión de la ENA y el fortalecimiento de las escuelas territoriales.

Figura 7: Mejora de la capilaridad en las reformas francesa y británica de la función pública

MEDIDAS COMUNES	POR PAÍSES
TRASCENDER PARIS Y LONDRES	
POTENCIAR ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA	R.U: PLACES FOR GROWTH (LEVELLING UP) Y TRASLADAR ORGANISMOS PÚBLICOS FRANCIA: TODO ALTO/A FUNCIONARIO/A DEBE HABER TRABAJADO EN LA ADMON DESCONCENTRADA
INCENTIVAR A LA AFP PARA QUE OCUPE PUESTOS EN PROVINCIA	R.U. TRASLADAR ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA AL TERRITORIO JUNTO CON EL PERSONAL FRANCIA: OBLIGATORIO. PUNTÚA EN PROMOCIÓN. DEBATE SOBRE RETRIBUCIONES
USAR LA AFP EN EL TERRITORIO COMO ESCAPARATE Y EXTENSIÓN ADMINISTRATIVA	REINO UNIDO: EXTENSIÓN ESCOLAR, FAST STREAM FRANCIA: REFUERZO ESCUELAS TERRITORIALES Y DISPOSITIVO TALENTOS
ADAPTAR LA ATRACCIÓN DEL TALENTO AL TERRITORIO	R.U.:FAST STREAM Y PLACES FOR GROWTH. DESCENTRALIZAR LA FORMACIÓN FRANCIA: SUPRESIÓN ENA, REFUERZO DE ESCUELAS TERRITORIALES Y DISPOSITIVO TALENTOS

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa de dichas reformas

Pero además de mejorar esa capilaridad con el territorio, la Administración del Estado en los dos países pretende impulsar **la porosidad**, de manera que el sector público pueda beneficiarse del talento privado y, en su caso, que se active una mejor gestión intergubernamental del talento interno.

1. Respecto de lo primero, las dos Administraciones desean atraer talento con experiencia en los sectores más innovadores o en las nuevas funciones administrativas en que, como en las relativas a la gestión de datos o inteligencia artificial, no existen colectivos adecuados o no están suficientemente dotados en el ámbito público. Se abre la Administración al talento privado, pero se pretende que sea un camino de ida y vuelta que exigirá redefinir puestos, funcional y retributivamente, así como los procesos selectivos y la carrera.
2. Así como se abre la Administración a actores privados, también se potencia que los funcionarios puedan pasar parte de su vida activa en el sector privado. No se trata simplemente de dejarlos marchar y olvidarse, sino de cultivar el vínculo para que regresen con todo el caudal de experiencia y conocimiento útil para la Administración que hayan acopiado.
3. Y, en fin, también se trata de potenciar la movilidad inter-administrativa. Esto es planteado fundamentalmente por la reforma británica. Es importante que circule el talento entre Administraciones ya que mejora los re-

Figura 8: Mejora de la porosidad en las reformas francesa y británica de reforma de la función pública

MEDIDAS COMUNES	POR PAÍSES
APERTURA DE LA AFP A ACTORES PRIVADOS	EN AMBOS PAÍSES SE PRETENDE ATRAER TALENTO CON EXPERIENCIA EN SECTORES INNOVADORES O EN NUEVAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS (GESTIÓN DATOS, ETC.) SE TRATA DE UN CAMINO DE IDA Y VUELTA Y QUE EXIGE REDEFINIR PUESTOS, COMPETENCIAS, PROCESOS SELECTIVOS, CARRERA Y RETRIBUCIONES.
POTENCIAR QUE ALTOS FUNCIONARIOS PUEDAN TRABAJAR TEMPORALMENTE EN EL SECTOR PRIVADO	IDEM. IMPORTANTE LA GESTIÓN DEL VINCULO PARA INCORPORAR COMPETENCIA.
POTENCIAR LA MOVILIDAD INTER-ADMINISTRATIVA	SE TRATA DE FACILITAR QUE HAY CIRCULACIÓN DE TALENTO ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESTO LO PLANTEA ESPECIALMENTE LA REFORMA BRITÁNICA: SE DETECTA QUE MEJORAN LOS RESULTADOS, LA MOTIVACIÓN Y LA INTEGRACIÓN POLÍTICA. ENFATIZAR LAS ADSCRIPCIONES TEMPORALES.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa de dichas reformas.

sultados, los valores intergubernamentales de los funcionarios, la motivación y, en suma, la integración política (Parry, 2004). Este un aspecto prácticamente inédito en España a pesar de que la normativa la permite.

c) LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

Respecto de la situación de nuestro país en el marco de las reformas internacionales citadas, cabe decir que comparte el mismo punto de partida y, en cierto modo, los mismos problemas de extremo centralismo y sesgo socioeconómico de la alta función pública. Se están haciendo cosas similares, pero quizás con un vigor o alcance más reducido, quizás por las cuestiones que pasamos a desarrollar.

En primer lugar, el impulso de la reforma, a pesar de formar parte de documentos importantes, no ha sido asumido con claridad por las máximas autoridades políticas en ejercicio, incorporando también a las fuerzas políticas de la oposición, lo que sería muy conveniente para su consideración en tanto política de Estado. En Francia, por ejemplo, el Presidente la asumió en primera persona, y a pesar de las suspicacias iniciales, se preocupó por considerar los resultados del Debate Nacional (Débat National), de asistir a la Convención Ciudadana (Convention Citoyenne), y a las reuniones de cuadros del Estado (Conventions managériales de l'Etat) para explicar su visión, haciendo pedagogía del cambio. Además, se apoyó en el primer ministro y en la ministra del ramo para explicar detalladamente, con medios audiovisuales y epistolares, cómo iba afectar la reforma a los diferentes colectivos (altos/as funcionarios/as presentes, futuros/as, estudiantes de la ENA, etc.), pretendiendo informar y tranquilizar. También es importante, además de los cambios normativos, la creación de estructuras que piloten el cambio, que acompañan a los altos funcionarios a lo largo de su carrera y que permiten consolidar viveros de talento interno potencialmente movilizable dado el caso (función de la Delegación Interministerial para los cuadros del Estado-Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État).

En segundo lugar, como se ha indicado en otro lugar, en los modelos citados se interpreta que la función pública es una institución de Estado, y que el acceso debe estar enmarcado en el respecto del principio del mérito. Lo que contrasta con el caso español, en que hay quien discute que estemos ante una institución de Estado dado el funcionamiento en silos de las Administraciones autonómicas y locales, y donde la aplicación del mérito (fuera de la AGE) es muy discutible, e incluso dentro de ella (la AGE) con debate sobre qué tipo de mérito se capta, y si es funcional para servir a la sociedad en la actualidad y en el futuro.

En tercer lugar, en España, siendo conscientes de los sesgos socioeconómicos y territoriales, se ha optado por abordar de manera más intensa otros tipos de

diversidad, en especial la de género y la discapacidad, aunque todavía haya camino que recorrer en ellas. Solo recientemente se está abordando la posibilidad de mejorar el sesgo socioeconómico con la dotación de centenares de becas para diversos cuerpos de la AGE, como se ha visto anteriormente. El sesgo territorial sigue preterido.

En cuarto lugar, en España no contamos con una función pública directiva digna de tal nombre, homologable a la que rige en la mayoría de los países de nuestro entorno, y contamos con una alta función pública cerrada y, en los puestos más altos, singularmente politizada.

También contamos en nuestro país con grandes hipotecas heredadas del pasado, como las representadas por las altísimas tasas de temporalidad y la necesidad de rejuvenecimiento de las plantillas, lo que plantea que la energía política se disgrega en otros propósitos que no siempre casan bien con la captación y gestión del talento y del mérito.

De las dos posibilidades para mitigar los sesgos territoriales de la extracción de la alta función pública, repartir por cuotas o generar acciones positivas que permitan preparar los procesos selectivos, las administraciones públicas han optado tímidamente por las segundas, pero vinculándolo al sesgo económico y a la necesidad de cubrir algunas plazas en el territorio (sobre todo en justicia). No hay una política general, como en Francia, donde además las clases preparatorias se dispersan por el territorio, contribuyendo a mitigar el citado sesgo territorial.

En lo que concierne al debate político, rara vez se considera la infra-representación territorial en la AGE de algunas sociedades autonómicas como un problema, dándose más importancia a donde se ubican las sedes de la Administración. Por otra parte, los partidos políticos, a tenor de sus programas electorales tampoco le conceden la importancia debida a este asunto.

Da fe del descuido permanente que la Administración pública sufre en nuestro país el hecho de que haya habido que esperar casi 17 años desde la aprobación del EBEP para conseguir una nueva ley de función pública de la AGE y que, una vez aprobada esta, las mejoras incluidas sean limitadas. La manera como fue aprobada, en una votación parlamentaria ajustada, su inclusión en una real decreto-ley omnibus para cumplir con los compromisos contraídos con las autoridades comunitarias europeas, nos confirman que, en nuestro país, la función pública no se considera una institución de Estado en la práctica.

Respecto de los altos cuerpos, en general no se muestran especialmente propicios a modificar el modelo selectivo, más bien al contrario, y no ven problema en el origen geográfico de sus integrantes, salvo en el caso de los ACE y con matices.

Y finalmente, el debate académico está abierto. Faltan estudios empíricos actuales sobre casi todos los altos cuerpos de la AGE. Los planteamientos más

consociativos (o centrados en cuotas) no acaban de resolver cómo se correlacionan con la aplicación del principio de mérito, la doble lealtad (a la sociedad territorial de origen y a la del conjunto de España) y la independencia de la región de origen. Este sistema ha tenido más éxito, aunque sin resolver algunas contradicciones, en el ámbito de las organizaciones internacionales y de la Unión Europea, pero es discutible que pueda funcionar en nuestro país, por lo que debe avanzarse en el camino de las acciones positivas especialmente en lo referido al reclutamiento.

3. ¿Nuestros modelos de empleo público son adecuados a los nuevos tiempos y a las nuevas necesidades?

De antemano es necesario recalcar que el interés del asunto planteado, si el modelo de empleo público es adecuado, no es menor, ya que está en juego la legitimidad del sistema político de cara a los ciudadanos y, entre otras cosas, acompañar a que el país responda adecuadamente a los desafíos del momento presente y del futuro, al mismo tiempo que cumple las funciones «tradicionales» de garantizar los derechos ciudadanos y prestar la infraestructura para que los poderes públicos puedan operar.

Esta pregunta tiene dos vertientes: el análisis de lo que hacen o de los outputs que proceden de los modelos; y la consideración de los modelos en sí.

Respecto de lo primero, los resultados, cabe reconocer que si bien el modelo muestra fallas y deficiencias, estas no han sido lo suficientemente importantes (o no se han visualizado como tal) como para generar las condiciones de un cambio radical impulsado desde la política. Con frecuencia se enfatiza en los costes y en aspectos ligados a estereotipos de otras épocas, pero sin embargo, como se explicaba antes, no es el modelo de función pública algo en tela de juicio desde un punto de vista social, y menos aún desde la pandemia del Covid19, en que se configuró como un factor clave de resiliencia de nuestra sociedad. Los/as propios/as ciudadanos/as muestran mayor confianza en los servicios públicos cuando se focaliza la pregunta en colectivos concretos (médicos/as, ejército, policía, etc) que cuando se trata de la función pública en general o los servicios públicos más politizados. Del Pino Matute (2004) ya nos advirtió de esto cuando demostró que los/as ciudadanos/as que usan los servicios públicos son más burófilos/as que los/as que no lo hacen, ya que estos/as últimos/as se mueven en el terreno de los prejuicios y estereotipos cuando razonan sobre la Administración.

Pero eso dicho, hay rasgos que lo ponen en cuestión y que en definitiva lo sitúan en una situación difícil de cara a los próximos años. Veamos algunos de ellos.

En primer lugar, se trata de un modelo híbrido entre el de carrera y empleo, que se desdobra en diferentes niveles de gobierno y que además también debe guiar el acceso del personal en organismos públicos regidos por el derecho público y privado. También debe servir para personal de muy diverso signo de acuerdo con la política pública de que se trate, de manera que muy poco tienen que ver las necesidades de gestión del, por ejemplo, personal sanitario, con las propias del ejército (e incluso aquí podría diferenciarse entre el personal de tropa y marinería respecto de los mandos), etc. El desempeño que ha permitido el modelo ha sido razonable, teniendo en cuenta la complejidad de su propia estructura y de su aplicación.

En segundo lugar, se trata de un modelo que siendo de carrera o estatutario, ha querido introducir algunos elementos del modelo de empleo (por ejemplo, los puestos de trabajo), algo que en principio podría haber sido una buena idea pues podría haber facilitado una gestión más cercana a las funciones, actividades y tareas que realmente se debían realizar, pero que en la práctica no ha sido explotado adecuadamente. Es sabido que el modelo de carrera permite alcanzar posiciones estables en la organización e impulsa la memoria institucional y el concepto de contrato psicológico que une al funcionario con la Administración; mientras que el modelo de empleo, en principio es más flexible, adaptando la posición del trabajador a las necesidades presentes y futuras de la Administración y del puesto de trabajo que ocupa, y propiciando una gestión más descentralizada del empleo y basada en el desempeño. Desde la academia se había denunciado que el primer modelo, el de carrera, generaba rigidez y cierta desmotivación, en tanto que el segundo, el de empleo, abría las puertas a una gestión de mercado y al clientelismo. Pero se pensaba que se podría incorporar lo positivo de los dos, sin caer en los defectos, aunque no ha sido así.

En tercer lugar, aunque el modelo ha acompañado al desarrollo del país, comienza a mostrar fallas que, agregadas, lo cuestionan. Citemos algunas de ellas:

- a) Está sometido a lo que podríamos llamar los 3 pilares de captura, de acuerdo con los colectivos que la propician: por una parte, la captura de parte de la organización por los políticos (sobre todo los puestos superiores de los ministerios); por otra, la captura de la organización por los altos cuerpos, que tienden a patrimonializar áreas funcionales; en tercer lugar, la captura sindical, más centrada en garantizar y potenciar *ad infinitum* los derechos de los empleados públicos (especialmente los económicos y de estabilidad en el empleo) que en la vocación de servicio público que entraña la Administración, y en cómo modernizar su funcionamiento. Ello se agrava además por la ausencia de una auténtica dirección pública profesional. Algunos autores además agregan la denominada «captura ju-

dicial», que alude a la capacidad que tienen los tribunales de justicia de intervenir de facto en la gestión del personal público a través de sus sentencias e interpretación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

- b) La inexistencia de una auténtica dirección pública profesional y su sustitución por un sucedáneo que mezcla el corporativismo interno con la politización es una singularidad española y plantea una situación de claro subdesarrollo institucional respecto de países de nuestro entorno (Jiménez Asensio, 2023). Desgraciadamente, la redacción timorata de la nueva ley de función pública ha insistido en la fórmula de la corporativización a favor de los altos cuerpos, sin acabar con la politización del nombramiento y cese.
- c) Desde la perspectiva de los posibles candidatos/as a formar parte de la Administración, es un modelo poco atractivo que forma parte más del pasado que del presente. Y que además no es representativo de la sociedad.
- d) Desde la perspectiva de lo que se mide en el proceso de selección, las pruebas han contribuido durante decenios a mantener una función pública profesionalizada, aunque más volcada en el cumplimiento normativo y procedimental que en la resolución de los problemas ciudadanos. Ese mismo proceso, sin prácticamente reforma, se sigue usando en la actualidad y responde a una realidad social y administrativa pretérita; recluta y selecciona un cierto y restrictivo modo de talento que puede ser disfuncional, y que se aleja de lo que se espera en la actualidad de la Administración. Debería reinterpretarse qué significa «mérito y capacidad» en el modelo actual, lo mismo que la «igualdad», dados los sesgos percibidos.
- e) El modelo es demasiado lento y estático, y está poseído por inercias endogámicas en el diseño de las pruebas y en el acceso a determinadas funciones; se requiere una mayor y mejor comunicabilidad para facilitar que personas con talento y experiencia en sectores innovadores clave puedan acceder (salvaguardando el interés público), y que altos/as funcionarios/as puedan realizar parte de su carrera en los sectores externos a la Administración. Esto, además de mejorar la gestión, serviría para mitigar el déficit de realidad con que, frecuente y paradójicamente, se trabaja en las Administraciones.
- f) No forma parte del debate público serio y elaborado; no aparece en los programas electorales (o lo hace con un perfil bajo) ni habitualmente en los debates parlamentarios.

Todos estos factores permiten concluir que la Administración pública y su personal más que constituir una palanca para abordar positiva y constructivamente el cambio social, han devenido un factor de bloqueo de la sociedad a la que sirve, por lo que su reforma o transformación sigue siendo imprescindible.

Fuentes

- ALVÁREZ ALVÁREZ, Julián (1980). *El origen geográfico de los funcionarios españoles*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1988). *Curso de la Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- BURNS, James MacGregor (2007). *Transforming Leadership*, New York, Grove.
- CROZIER, Michel; TILLIETTE, Bruno (1996). *La crisis de la inteligencia. Ensayo sobre la incapacidad de las élites para reformarse*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/ Instituto Nacional de Administración Pública.
- CROZIER, Michel (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*, Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DEL PINO MATUTE, Eloísa (2004). *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- GOLEMAN, Daniel (2011). *Inteligencia emocional*, Barcelona, Kairós.
- GOLEMAN, Daniel; BOYATZIS, Richard; MCKEE, Annie (2014). *El líder resonante crea más. El poder de la inteligencia emocional*, Barcelona, Debolsillo.
- HEIFETZ, Ronald (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*, Barcelona, Paidós.
- HERSEY, Paul H.; BLANCHARD, Kenneth H.; JOHNSON, Dewey (2001). *Management of Organizational Behaviour. Leading Human Resources*, New Jersey, Prentice Hall.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2023). «La institución de la función pública en España (1978-2023): estado de la cuestión y desafíos», en J.J. Rastrollo Suárez (coord.): *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MERTON, Robert K. (1964). «La estructura burocrática y la personalidad», en *Teoría y estructuras sociales*, México, Fondo de cultura económica.
- PARRY, Richard (2004). «The civil service and intergovernmental relations», *Public Policy and Administration*, 19(2).
- PUTNAM, Robert D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. (1994). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RUANO DE LA FUENTE, José M. (dir.); CRESPO GONZÁLEZ, Jorge; POLO VILLAR, César (2014). *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal en la Administración General del Estado*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- VANDERGRIF, Donald; WEBBER, Stephen (ed.) (2017). *Mission Command: The Who, What, Where, When and Why. An Anthology*, Scotts Valley, CreateSpace Independent Publishing Platform.
- WALUMBWA, Fred O.; AVOLIO, Bruce J.; GARDNER, William L.; WERNING, Tara S.; PETERSON, Suzanne J. (2008). «Authentic Leadership: Development and Validation of a Theory-Based Measure», *Journal of Management*,34(1).

UNA NUEVA GOBERNANZA PARA EL SIGLO XXI. Este libro recoge las ponencias que se presentaron en las sesiones del seminario organizado con ese mismo título por el Consejo de Estado y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, con el objetivo de contribuir al diseño y formulación de un nuevo modelo de gobernanza, abierta a la participación de múltiples actores, en un proceso colaborativo y horizontal que dé lugar a sistemas de gobierno y de gestión más eficaces y que generen mayor confianza de la ciudadanía. Son textos de procedencia muy diversa, con formatos y estilos también diferentes, que procuran explicar contextos, detectar problemas y plantear posibles alternativas desde perspectivas multidisciplinares.

Coordinado por:

Emilio Pajares Montolío. *Subdirector de Publicaciones y Documentación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*

Mayte Salvador Crespo. *Subdirectora de Estudios e Investigación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*

Luis Herrera Díaz-Aguado. *Director técnico del Gabinete de la Presidencia del Consejo de Estado*

Alberto Penadés de la Cruz
Profesor titular de Sociología de la Universidad de Salamanca

Irene Delgado Sotillos
Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ana Carmona Contreras
Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Maribel González Pascual
Profesora agregada de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Francisco Caamaño Domínguez
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidade da Coruña

Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín
Letrado Mayor del Consejo de Estado

Andrés Jiménez Rodríguez
Director del Área de Seguridad y Justicia del Defensor del Pueblo

M^a Dolores Genaro Moya
Presidenta de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas

Alberto López Basaguren I
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

César Colino
Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Sandra León Alfonso
Profesora ayudante doctora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

Juan F. López Aguilar
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Belén Becerril Atienza
Profesora titular de Derecho de la Unión Europea de la Universidad San Pablo-CEU, CEU Universities

Ignacio Molina Á. de Cienfuegos
Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid

Iliana Olivé
Profesora titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid

Ana Ruiz Martínez
Vocal asesora en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

José María Jover Gómez-Ferrer
Letrado del Consejo de Estado

Beatriz Belmonte Acero
Diseñadora de servicios para políticas públicas. Better Public Services

Ignacio Moral-Arce
Vocal asesor en evaluación de políticas públicas. Instituto de Estudios Fiscales

Luis Miller
Investigador científico del Instituto de Políticas y Bienes Públicos-CSIC

Cristina Ares Castro-Conde
Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela

María Teresa Gómez Condado
Directora general. CEOE Campus

Juli Ponce Solé
Catedrático de Derecho administrativo en la Universitat de Barcelona

Francisco Rojas-Martín
Presidente de la Fundación NovaGob

Daniel Terrón Santos
Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca

Mónica Domínguez Martín
Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

Herenia Gutiérrez Ponce
Profesora titular de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Autónoma de Madrid

Ricard Martínez Martínez
Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Eva M^a Menéndez Sebastián
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo

Borja Adsuares Varela
Abogado y consultor

Ignacio Alamillo Domingo
Grupo de investigación iDerTec de la Universidad de Murcia

Carles Ramió Matas
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra

Jorge Crespo González
Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid

Carmen Blanco Gaztañaga
Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

Mikel Gorriti Bontigui
Exresponsable de Recursos Humanos. Dirección de Función Pública. Gobierno Vasco

J. Javier Cuenca Cervera
Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València

Vincenzo Pavone
Director del Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC)

María Dolores del Castillo Bilbao
Investigadora científica del Instituto de Investigación en Ciencias de la Alimentación (CSIC-UAM)

Javier Madrigal Olmo
Científico titular del Instituto de Ciencias Forestales del INIA (CSIC)

Manuel Villoria Mendieta
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos

Joaquín Meseguer Yebra
Secretario ejecutivo del capítulo español de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional