

# Equidad y competencias profesionales en la alta función pública española



**Manuel Arenilla Sáez**

Doctor en Ciencias Políticas.

Director del Instituto Nacional de Administración Pública

## Resumen

Más allá, y antes, de las consideraciones jurídicas de la función pública, la regulación de las condiciones de acceso a la función pública remite a la conformación de nuestro sistema político-administrativo, especialmente a la necesidad de garantizar la neutralidad de las personas seleccionadas, así como a la representatividad social de la función pública. Nuestra Administración optó hace décadas por una selección predominantemente basada en el conocimiento memorístico, relegando las competencias profesionales, lo que hace que no aproveche suficientemente la experiencia y el conocimiento de la sociedad. Además, en la carrera profesional tienen un peso excesivo los factores ajenos al rendimiento y la formación, lo que podría explicar la escasa ocupación de los puestos directivos por parte de los ingenieros de Caminos.

## Palabras clave

Equidad, competencias profesionales, ingenieros de Caminos

## Abstract

*Over and above the legal considerations of the civil service, the regulation of the conditions for entry into the public administration remits to the establishment of our political-administrative system, and particularly to the need to guarantee the neutrality of the selected personnel and the social representation of the public service. For several decades now, entry into the Spanish civil service has been centred on memorization-based examinations, leaving to one side professional skills and subsequently failing to take sufficient advantage of the experience and knowledge of potential candidates. The civil service career places excessive emphasis on factors other than performance and qualifications, which perhaps explains the scant presence of civil engineers in senior civil service posts.*

## Keywords

*Equality, professional skills, civil engineers*

## El alcance del directivo público

El sistema de función pública contemporáneo en España se caracteriza por tener una etapa inicial, que va desde comienzos del siglo XIX a principios del XX, que se distingue por la búsqueda de la estabilidad y la profesionalidad de los funcionarios públicos. Esto se consigue formal y generalizadamente en el Estatuto de Maura de 1918, aunque las convulsiones sociales y políticas de las siguientes décadas hacen que no pueda hablarse de una función pública profesional hasta finales de los años 50 del pasado siglo y aún entonces con las limitaciones impuestas por un régimen autoritario. La inclusión por primera vez en nuestra Constitución de 1978 del acceso a la función pública como un derecho de los españoles para el que se exige una serie de requisitos procedimentales —igualdad, mérito y capa-

cidad, a los que hay que añadir la publicidad— muestra la relevancia política que se concede a la selección de los empleados públicos y que se refiere a la necesidad de disponer de un aparato profesional neutral, la Administración pública, distinto del Gobierno que la dirige.

La regulación de las condiciones de acceso a la función pública remite en primera instancia a cuestiones de índole política propias de la conformación de nuestro sistema político. Entre estas hay que destacar la necesidad imperativa de garantizar, por encima de cualquier otra consideración, la neutralidad de las personas seleccionadas, así como la representatividad social de la función pública. Estas razones no sólo están presentes en el acceso, sino también en la promoción interna y, tras el Estatuto Básico

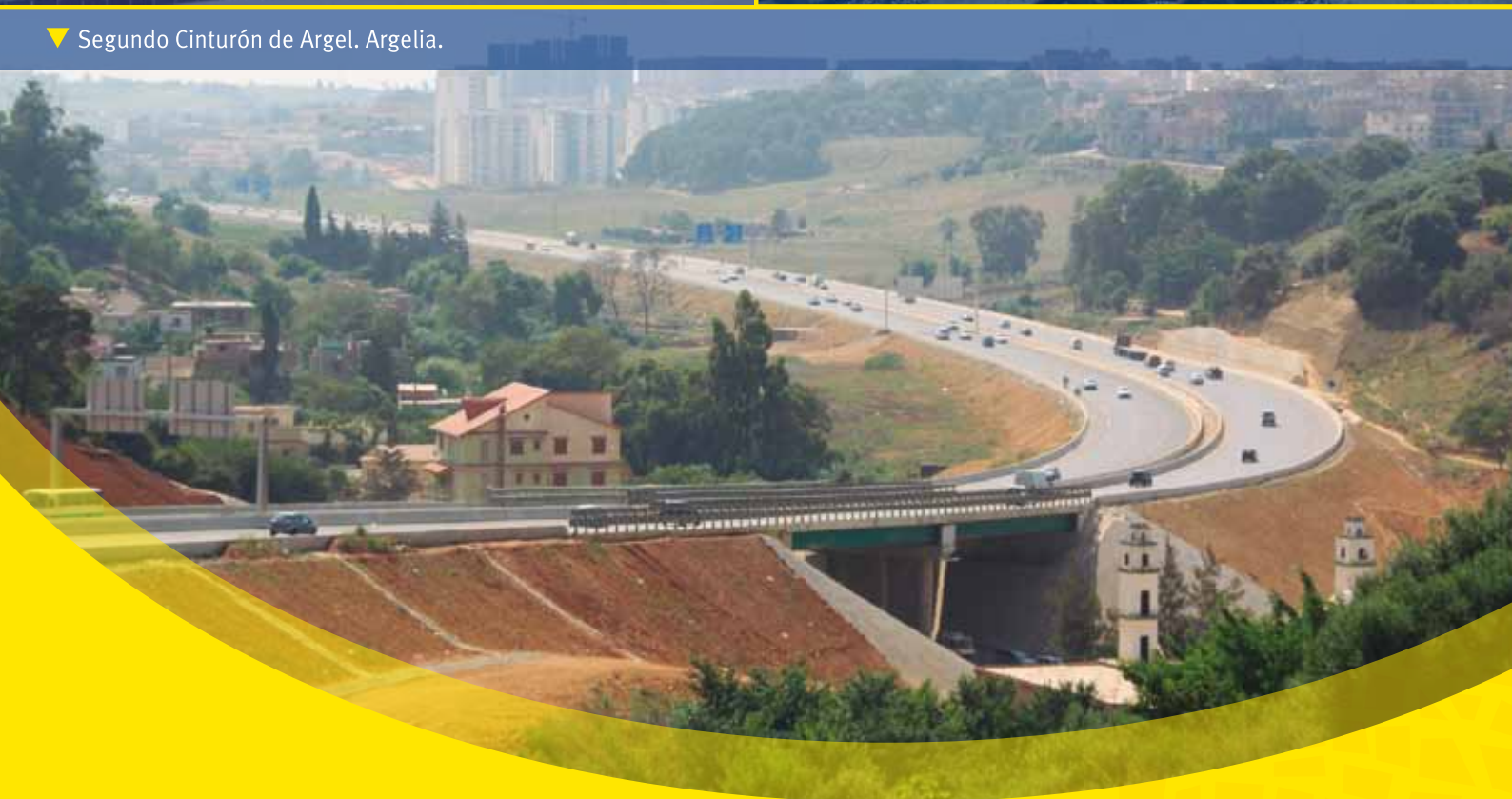




▲ Centro de Convenciones de Orán. Argelia.



▲ Ferrocarril Annaba-Ramdane Djamel. Argelia.



▼ Segundo Cinturón de Argel. Argelia.

Más de cien años comprometidos  
con el crecimiento y el progreso



**OHL**

La **fuerza** de un gran grupo **internacional**  
de **concesiones** y **construcción**

[www.ohl.es](http://www.ohl.es)

derechos y libertades de los ciudadanos, la aceptación del ejercicio del poder político por los ciudadanos, el logro de la cohesión y la integración social y el desarrollo económico y social. Estas metas no son prioritarias para el sector privado y, además, le son indisponibles desde el punto de vista de la responsabilidad última de su consecución. No obstante, las tendencias en la actualidad van en la línea de buscar una mayor implicación de los ciudadanos, las organizaciones y las empresas privadas en la marcha del bien común.

El caso del directivo público muestra que, si bien cada uno de los elementos que conforman su regulación es merecedor de una detallada gestión que debe lograr la eficacia y la eficiencia, los problemas fundamentales del reconocimiento formal de la figura del directivo público no suelen ser de índole técnica, sino esencialmente políticos al afectar, entre otros aspectos, a la delimitación entre el nivel político y el profesional de la Administración, al margen de maniobra que los políticos tienen para disponer libremente de los puestos superiores del organigrama político-administrativo del conjunto Gobierno-Administración.

Es posible concluir de lo anterior la importancia que el personal directivo representa en el poder ejecutivo, especialmente porque una parte significativa de los cargos de nombramiento político proviene del estrato directivo de la Administración, esté o no reconocido formalmente como tal. Lo que se está señalando es que la importancia del personal directivo proviene de que ocupa una parte de los puestos que forman parte del sistema de poder de una sociedad e intervienen en el proceso de formulación de las políticas públicas. No es difícil deducir que esto tiene incidencia en el establecimiento de las prioridades políticas y en el funcionamiento mismo de la democracia.

Pues bien, por extensión desde el nivel directivo al resto de los escalones de la organización, la importancia de la selección, la planificación, la ordenación y la optimización del empleo público se encuentra en cómo afecta a principios como la igualdad y la representatividad y a cómo y quiénes adoptan las decisiones en el ámbito público.

El enfoque que se está manejando permite abordar los aspectos políticos de la regulación de la función pública española. Así, la ordenación de los recursos humanos profesionales en la Administración pública afecta a la formulación e implementación de las políticas públicas.

En primer lugar, podemos considerar el establecimiento de la frontera entre el nivel político y el profesional de la Administración pública. Se ha señalado el caso de la regulación del personal directivo, pero también afecta a esta cuestión la forma en la que se proveen los puestos superiores entre funcionarios públicos —en la terminología actual, mediante concurso o por libre designación—; la posibilidad de recurrir al mercado privado para la cobertura de determinados puestos mediante los contratos, por ejemplo, de alta dirección; la apertura o no a otras Administraciones; el alcance, número y funciones del personal eventual, esto es, de confianza personal y política de los cargos políticos; o la regulación del paso a la carrera política de los funcionarios públicos y su vuelta a los puestos profesionales de la Administración pública.

### **Función pública y representación de la sociedad**

Nuestro sistema de función pública se fundamenta desde 1964 en la posesión de un título educativo oficial para poder acceder a ella. Además, la función pública se ordena en cuerpos y escalas, que a su vez se clasifican en grupos y subgrupos que se corresponden con los distintos niveles de titulación educativos oficiales. El resultado es que para poder promocionar de un cuerpo a otro situado en distinto grupo de clasificación es imprescindible poseer la titulación exigida para este. Se opta, por tanto, por la posesión de un título educativo como requisito para el acceso y la promoción en las Administraciones públicas. De esta manera, nuestra Administración pública otorga a las instituciones educativas oficiales en exclusiva la acreditación del requisito necesario para que los ciudadanos accedan y promocionen en ella, renunciando así a la acreditación, la certificación o validación de tal requisito por sistemas propios de los organismos públicos o por otros sistemas reconocidos, incluso cuando se trata de promocionar dentro de la organización o de desempeñar tareas idénticas a las del sector privado. Pensemos, por ejemplo, en la alta coincidencia entre la actividad desarrollada por los ingenieros de Caminos en la Administración Pública y en el sector privado.

La conclusión de lo anterior es que el universo de selección para acceder al servicio de las Administraciones públicas se encuentra limitado por los condicionantes del sistema educativo. Dicho de otro modo, los desequilibrios de representación social y de inequidad del sistema educativo se trasladan a la Administración y se unen a los que esta establezca a través del sistema de selección.



La Administración pública también genera sus propios ajustes de representatividad. El más importante se produce por el sistema de selección elegido. En España el procedimiento tradicional habitual es la oposición, esto es, la selección a través de pruebas que evalúan el conocimiento de los candidatos sobre la base de la posesión de un nivel educativo determinado. Como es sabido, este sistema traslada el coste principal de la selección al candidato-opositor y a su familia tanto en términos económicos, como de tiempo y de oportunidad.

La práctica totalidad de los países europeos basan principalmente los procesos selectivos en la evaluación de habilidades y capacidades de los candidatos en función de las necesidades de los puestos o de la organización de destino, mientras que España los basa fundamentalmente en pruebas de conocimiento. Nuestro sistema general de selección está centrado en la garantía constitucional de la igualdad de acceso, pero, sin embargo, relega la adecuación de las capacidades de los candidatos a las necesidades organizativas.

La regla general en el caso español admite excepciones en las que se priman las competencias profesionales y el logro de una serie de evidencias de consecución para acceder o progresar en la función pública. Este sería el caso del personal permanente docente e investigador de las universidades públicas. También encontramos modelos distintos del general basado en el conocimiento en la función militar o en la carrera sanitaria.

La exigencia de la titulación de posgrado para acceder a los cuerpos del subgrupo A1, como se demanda desde algunos sectores, no haría sino agravar la inequidad en los términos que se han ido señalando. Claro es, esto no se aplica a las carreras universitarias que finalizan en posgrado. La necesidad de una mayor titulación, en su caso, podría ser satisfecha por la Administración a través de sus escuelas de formación mediante acuerdos con las universidades. Es también la Administración la que puede paliar las desigualdades de origen mediante la modificación de sus sistemas de selección, aprovechando el talento profesional existente en la sociedad y en la empresa

privada, o mediante la concesión de ayudas sociales que faciliten el acceso.

### **Apertura y orientación a las competencias profesionales**

La elaboración del EBEP dio lugar a una cierta polémica referida a la simplificación de los sistemas de selección, en especial por lo que respecta a la oposición, y a la posible introducción de sistemas propios del sector privado, muy extendidos en los países de nuestro entorno. Entre los argumentos que se manejaban a favor figuraba la agilidad de los procesos selectivos y una mejor adecuación entre la previsión de necesidades, su cobertura y la elección de los candidatos más adecuados a los perfiles de los puestos o de las funciones requeridas, en especial de los primeros destinos. Es cierto que son argumentos de peso, porque si algo caracteriza nuestro modelo de acceso a la función pública es su lentitud y una adecuación defectuosa entre las necesidades, los cuerpos de ingreso, los perfiles de los puestos y las pruebas de selección. Frente a estos argumentos se opone, de una manera más o menos explícita, la posible politización en el acceso a la función pública española.

Al actual ciclo selectivo se le reconoce la capacidad para obtener candidatos capaces y adecuados, cumpliendo la normativa y garantizando los derechos de los ciudadanos. Esto hace que su eventual modificación sería un ejercicio delicado que no debería emprenderse salvo si existen evidencias de que es para mejorarlo. En un reciente estudio del INAP se proponían una serie de aspectos mejorables en materia de detección de necesidades, reclutamiento, proceso selectivo y cursos selectivos: institucionalizar la presentación de informes técnicos y organizativos que sostengan las peticiones de personal de nuevo ingreso; reforzar, diversificar y ampliar los instrumentos y las actividades de difusión de la oferta de empleo público (OEP); fortalecer la imagen de la AGE aprovechando las actividades de difusión de la OEP; ampliar la información de la OEP en relación con los puestos a cubrir, las competencias y habilidades necesarias para su desempeño, las retribuciones, destinos de primera ocupación, etc.; reducir el carácter jurídico y teórico de los temarios; ampliar las pruebas prácticas; mejorar la relación pruebas selectivas/puestos de trabajo/cuerpos de entrada; evaluar las capacidades, habilidades y competencias de los candidatos de acuerdo con los determinantes de desempeño de los puestos de primera ocupación; incorporar la participación de los responsables de las unidades de destino en el proceso selectivo; mejorar los recursos

que permiten realizar diagnósticos, planificar y adoptar decisiones, particularmente los estadísticos; establecer periodos de prácticas cuando no haya previstos cursos selectivos; diseñar los cursos selectivos como instrumentos de inducción organizativa; respetar el carácter selectivo de los cursos; incrementar la competitividad en los cursos; dar participación a los responsables de las unidades de primer destino en la adscripción al destino final de los candidatos.

Por lo que respecta a los destinos de primera ocupación, las propuestas son: mejorar la relación entre los contenidos de los puestos de trabajo de primera ocupación y las funciones de los cuerpos de entrada; aprovechar las capacidades, habilidades, competencias y experiencia de los candidatos en la asignación de los puestos de primera ocupación; y diversificar y clasificar la oferta de puestos de primera ocupación de acuerdo con la amplitud y profundidad de sus contenidos.

Situar a las competencias profesionales en el eje central de la selección y la formación de los empleados públicos permite, junto con la introducción de sistemas de planificación, el establecimiento de objetivos e indicadores, la evaluación del personal y la medición del rendimiento, implantar un sistema de carrera profesional. Sin embargo, la investigación muestra que hoy los criterios de ascenso tienen más que ver con razones ajenas al esfuerzo individual. Esto ocurre en un modelo de Administración que se reclama «de carrera», esto es, un sistema de función pública en el que la organización empleadora asume cierta responsabilidad en el diseño de los mecanismos internos de promoción de su personal. El estudio señala que, en la actualidad, la antigüedad y las relaciones o amistades, muchas de ellas basadas en la pertenencia a un mismo cuerpo, son los dos factores más decisivos para la promoción profesional, aun cuando los propios funcionarios reconocen que el ascenso profesional debería depender del esfuerzo personal y la capacitación de los empleados, esto es, tener buena preparación, adecuado rendimiento y un buen cumplimiento.

En definitiva, los resultados de la investigación señalan inequívocamente que en la promoción o ascenso profesional tienen un peso excesivo factores ajenos al rendimiento y la formación de los funcionarios. Algunos de estos factores son los que hacen que algunos cuerpos del grupo A1 no ocupen los puestos superiores, incluso de sus áreas funcionales. Este podría ser el caso de los ingenieros de Caminos. **ROP**