



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nuevos modelos de carrera administrativa

Abril de 2013

Miembros del Grupo de Investigación del INAP de Carrera Administrativa

- María José Rodríguez Ramos. Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Sevilla (Presidenta del Grupo)
- Luis Miguel Arroyo Yanes. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.
- José Manuel Ruano de la Fuente. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid.
- Miguel Salvador Serna. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Pompeu Fabra.
- Esther Piccione Plana. Vocal Asesor del INAP.
- Cristina García Menéndez. Personal de investigación del INAP.

ABREVIATURAS

ABD	Función Pública de los Países Bajos
EBEP	Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprueba el Estatuto Básico del Empleado público
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública
LC-LM/LeyCM	Ley de Empleo Público de Castilla – La Mancha
LeyAST	Ley de Función Pública de Asturias
LRJPAC.	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas
LVAL/LeyVAL	Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana
LMRFP/LM	Medidas para la reforma de la función pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el desarrollo económico
PLAR	Proyecto de Ley de Empleo Público de Aragón
PLCAN	Proyecto de Ley de Función Pública de Canarias
PLPV/PLPVasco	Proyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi
RIPPT	Reglamento de Ingreso y Provisión de Puestos de Trabajo
RPT	Relación Puestos de Trabajo

INDICE

1.- Introducción.....	8
2.- Objeto de estudio y metodología.	8
2.1.- Objeto de estudio.....	8
2.2.- Metodología y fuentes de información.	9
2.3.- Estructura del informe.....	11
PARTE INTRODUCTORIA	13
INFORME NUEVOS MODELOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA	13
3.- Comparativa internacional.....	14
3.1.- Introducción: La política de reformas del empleo público en los países de la OCDE...14	
3.2.- La reducción del volumen de empleo público.	15
3.3.- La reforma material del empleo público.....	17
3.3.a).- Los factores condicionantes de la reforma.	17
3.3.b) Sistemas de empleo y sistemas de carrera.	18
3.3.c) El equilibrio entre funcionarios y personal laboral.....	22
3.3.d) Las principales líneas de reforma de la gestión de personal en el sector público.....	23
3.3.d.1) La superación de las barreras para la movilidad de los empleados: la reforma del régimen de Cuerpos funcionariales.	24
3.3.d.2) La gestión por competencias	25
3.3.d.3) La introducción de la evaluación del rendimiento.....	26
3.3.d.4) La profesionalización de la función pública directiva.	27
3.3.d.5) El cambio en las condiciones de empleo y de promoción.	29
4.- El modelo de carrera profesional en el ebep y su desarrollo normativo.....	30
4.1.- La libertad de configuración de un modelo de carrera administrativa: límites normativos en el ordenamiento vigente.	30
4.2.-El tratamiento de la carrera profesional en la etapa de transitoriedad: del modelo de la Ley de Medidas al modelo EBEP.....	32
4.3.- El modelo EBEP y sus propuestas de modalidades de carrera.	37
4.4.- El modelo de carrera administrativa en los textos de desarrollo del EBEP.	41
4.4.a) La opción por un modelo de carrera basada en el puesto de trabajo o basada en el Cuerpo.	41

4.4.b) Elementos vertebradores del modelo de carrera y repercusión en los subsistemas de gestión de personal.	42
4.4.b.1) Vinculación de la carrera profesional del funcionario con la organización empleadora.	42
4.4.b.2) Gestión de recursos humanos y función directiva	42
4.4.b.3) La selección como condicionante de la carrera	42
4.4.b.4) La movilidad interadministrativa	43
4.4.b.5) Evaluación del desempeño.	43
4.4.b.6) Impacto del régimen retributivo sobre la articulación de la carrera.	44
4.4.b.7) Formación para la carrera.	45
4.4.b.8) Gradualidad y requisitos para la progresión. Consolidación.	46
4.4.b.9) Alcance de la carrera. Las posibilidades de carrera inversa.....	47
4.4.b.10) Itinerarios profesionales. Compromiso de la organización con sus empleados.	48
4.4.b.11) Garantías jurídicas y procedimentales.....	49
4.4.b.12) Comisiones de la Función Pública y carrera profesional.....	50
4.4.b.13) El papel de los Institutos de Administración Pública en materia de carrera y formación. Los Registros de personal.....	50
4.4.b.14) Información relativa a las carreras individuales y Registros de Personal y Sistemas administrativos de Información.	51
4.4.b.15) Conflictividad y gestión de las carreras profesionales.	52

5.- LA OPCIÓN POR UN MODELO BASADO EN ÁREAS O ÁMBITOS FUNCIONALES..... 54

5.1.- Antecedentes y contexto de los análisis funcionales/áreas funcionales: concepto de áreas funcionales.....	54
5.2.- La opción por los análisis/áreas funcionales.....	55
5.3.- La perspectiva de la gestión por áreas funcionales	60
5.4.- Modelo de gestión por áreas funcionales y gestión integrada de recursos humanos	61
5.5. Factores para valorar el modelo de gestión por áreas funcionales	62

6.- La opción por un modelo de gestión por competencias..... 63

6.1.- Sobre el concepto de competencia	63
6.2.- La perspectiva de la gestión por competencias.....	64
6.3.- Gestión por competencias y gestión integrada de recursos humanos	66
6.4.- Gestión por competencias y carrera administrativa.....	68
6.5.- Factores para valorar el modelo de gestión por competencias.....	71

PARTE DE PROPUESTAS SOBRE NUEVOS MODELOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA 74

7. El contexto para definir nuevos modelos de carrera.....75

8.- La estrategia para definir nuevos modelos de carrera..... 77

9.- ejes de transformación en la carrera administrativa 81

10.- La traslación de las ideas fuerza y los ejes: propuestas concretas en materia de carrera administrativa.....	84
10.1.- Revisando la estructuración del empleo público: áreas funcionales y gestión por competencias.	84
10.2.- Propuestas en relación a la carrera vertical.	87
10.3.- Propuestas en relación a la carrera horizontal.....	89
10.4.- Propuestas sobre elementos comunes a las modalidades de carrera vertical y horizontal. Otros criterios para articular la carrera profesional.	91
10.4.a) Titulación.	91
10.4.b) Tiempo de permanencia.....	91
10.4.c) Formación y perfeccionamiento.	92
10.4.d) Otros.	94
10.5.- Propuestas en relación al mantenimiento en el puesto o categoría.....	95
10.6.- Sistema de garantías de la carrera profesional	96
10.7.- “Desprogresión” y carrera vertical	97
10.8.- “Desprogresión” y carrera horizontal.....	98
10.9.- Carrera administrativa y evaluación del desempeño.	99
11.- Propuestas sobre la evaluación del desempeño	102
12.- Rasgos básicos del sistema de evaluación del desempeño	103
12.1.- Sobre el objeto de la evaluación del desempeño	103
12.1. a) Evaluación de rendimientos y resultados	104
12.1. b) Evaluación de competencias.....	107
12.1. c) Recomendaciones finales sobre el objeto de la evaluación.....	109
12.2.- Sobre los agentes evaluadores	111
12.3.- Sobre la periodicidad de la evaluación	113
12.4.- Sobre los efectos de la evaluación	115
13.- El despliegue de la evaluación del desempeño	119
13.1.- Vinculando carrera, evaluación y necesidades de la organización	120
13.2.- Combinando rendimientos y competencias en la carrera y la evaluación	120
13.3.- Integrando autonomía y control en la actividad de directivos y mandos	121
13.4.- Acompañando el proceso de implementación.....	122
13.5.- Cuidando la coherencia y consolidación del sistema de evaluación.....	125
14.- Resumen ejecutivo.....	126
BIBLIOGRAFÍA	128

1.- INTRODUCCIÓN

El objetivo fundamental de la actividad desarrollada por el Grupo de Investigación del INAP de Carrera Administrativa es plantear nuevos modelos de carrera administrativa para los empleados públicos, excluyendo colectivos con modelos propios, pero con referencia a los directivos públicos profesionales.

La formulación de dichas alternativas en materia de carrera se presentan con un enfoque claramente aplicado, orientado a la acción, más allá que se fundamenten en un debate y una reflexión de carácter conceptual.

El resultado se ha plasmado en diferentes documentos parciales que han servido como base para el desarrollo de las diferentes sesiones de trabajo y para articular una reflexión conjunta sobre propuestas de modelos de carrera administrativa.

2.- OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA.

A modo de introducción se considera oportuno establecer unas reflexiones previas que han orientado tanto el proceso de elaboración como la formulación de propuestas concretas sobre modelos de carrera administrativa de los empleados públicos.

2.1.- Objeto de estudio

El objeto de estudio del Grupo de Investigación es, por tanto, apuntar modelos de carrera administrativa de diferentes colectivos de la Administración Central de las diferentes Administraciones públicas, esto es, excluyendo los colectivos estatutarios o con regímenes especiales (personal docente, universitario y no universitario, personal investigador de Universidades, personal sanitario, personal vinculado al estamento judicial, Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Comunidades Autónomas, Fuerzas Armadas, Guardia Civil, entre otros). Centramos, por tanto, la atención en el personal funcionario y personal laboral que constituye el núcleo central de las Administraciones públicas, incluyendo las diferentes agrupaciones por Cuerpos y grupos de titulación. Con carácter diferenciado se ha incorporado el colectivo de directivos públicos profesionales, aún considerando su actual estadio de desarrollo y consolidación; de forma que la reflexión sobre la importancia de la profesionalización de este colectivo y el modelo de carrera a aplicarle puedan contribuir al desarrollo del Estatuto del personal directivo al servicio de las Administraciones públicas.

Como uno de los elementos clave para la configuración de los modelos de carrera profesional de los empleados públicos se han incorporado, como objeto de estudio del Grupo de Investigación, tanto nuevas tendencias en la

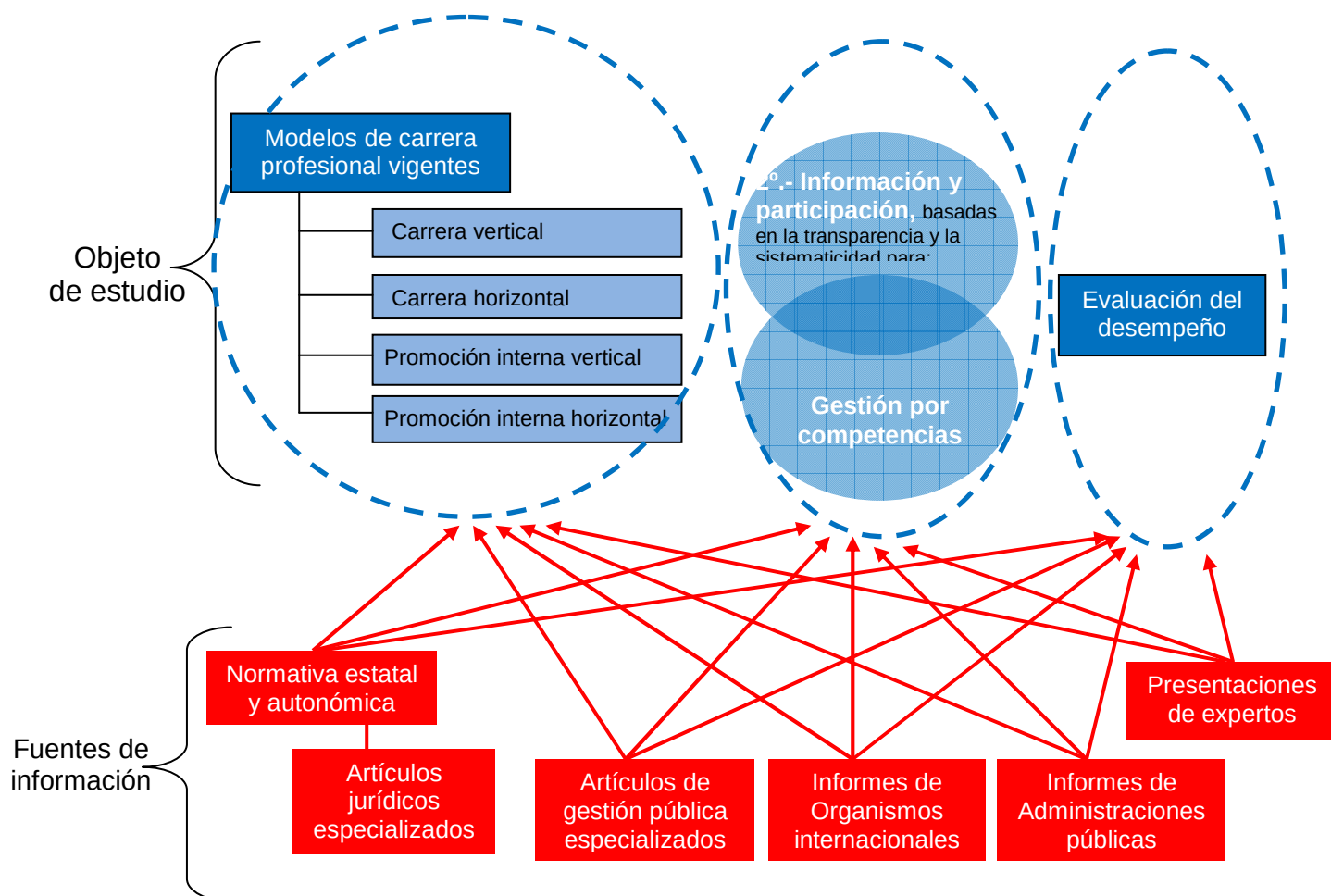
estructuración del empleo público (como la gestión por competencias o el análisis de puestos vinculado a la definición de áreas funcionales) como, y especialmente, el ámbito de la evaluación del desempeño.

2.2.- Metodología y fuentes de información.

Para la formulación de propuestas, el Grupo de Investigación ha partido tanto de la experiencia y conocimientos previos de sus integrantes como de la consulta y análisis de diferentes fuentes de información y, a partir de ambas, de la generación de dinámicas de reflexión conjunta para identificar escenarios de desarrollo de modelos de carrera profesional de empleados públicos, incluido el personal directivo público, y para apuntar concreciones de los mismos en las Administraciones públicas españolas.

Entre las fuentes de información consultadas cabe destacar:

1. Normativa vigente en materia de función pública, tanto a nivel estatal como autonómico, con especial atención al ámbito de la carrera profesional y a la evaluación del desempeño
2. Artículos jurídicos analizando modelos propuestos por el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) y otros alternativos.
3. Artículos de revistas especializadas sobre experiencias desarrolladas en materia de modelos de carrera profesional y evaluación del desempeño
4. Informes de Organismos Internacionales sobre modelos de estructuración del empleo público, carrera administrativa y evaluación del desempeño.
5. Informes de diferentes Administraciones públicas sobre experiencias desarrolladas en los campos objeto de estudio, fundamentalmente carrera profesional y evaluación del desempeño.
6. Presentaciones de experiencias, consideradas relevantes para identificar escenarios posibles de desarrollo de opciones en relación al objeto de estudio del Grupo, por parte de Expertos en la materia.



2.3.- Estructura del informe

El presente informe se estructura en dos bloques, uno de carácter introductorio orientado a situar los ejes del debate y los referentes nacionales e internacionales para orientar la reflexión sobre la carrera administrativa. y un segundo que incluye las propuestas que desde el Grupo de Investigación se han considerado relevantes para la mejora de este subsistema clave de la función de personal en las Administraciones públicas, como es la carrera administrativa de los empleados públicos.

En el primer bloque se incluye una revisión de las principales tendencias a nivel internacional sobre la situación del empleo público en los países de la OCDE, así como el modelo de carrera por el que dichos países optan. Esta parte realiza una importante aportación sobre cómo se están desarrollando las reformas del empleo público y cuáles son las orientaciones que deberían seguirse en ese sentido, dado que la carrera administrativa, como subsistema de gestión de recursos humanos, es un factor más –bien es verdad que clave- para conseguir una optimización de recursos.

Hemos considerado necesario, aunque pueda ser bien conocido, partir asimismo de un breve análisis crítico de las principales aportaciones realizadas a nivel normativo, es decir, de cómo se encuentra actualmente en modelo de carrera del EBEP, de dónde viene y a dónde va, y qué ha ocurrido, en caso de que se haya producido, con el desarrollo del modelo a nivel autonómico. Esta segunda parte contribuye a ilustrar que nos encontramos con una regulación jurídica necesitada de desarrollo normativo, pero, fundamentalmente, de aplicabilidad práctica.

En el mismo bloque de referentes para la reformulación de la carrera administrativa se han incorporado dos apartados que plantean dos perspectivas transversales para revisar la estructuración del empleo público. Su incorporación obedece a la necesidad de modificar las bases sobre las que se erige la carrera administrativa, y demás subsistemas de la función de personal en el sector público, como la selección, la formación o la evaluación del desempeño, para plantear escenarios de desarrollo que permitan incorporar mejoras sustantivas en dicho ámbito. Las dos perspectivas planteadas son el modelo de análisis de puestos de trabajo y áreas funcionales y el modelo de gestión por competencias -muy utilizado en países de la OCDE-. Por sus características y alcance transversal, se plantea su integración para generar propuestas de mejora en la carrera profesional de las Administraciones públicas.

El bloque de la parte de propuestas incluye tres apartados. El primero se dedica a valorar el contexto y a formular una estrategia acorde para facilitar el desarrollo de las propuestas en materia de carrera administrativa. Se parte para ello de la opción por el *radicalismo selectivo* y su concreción a través de

dos ideas-fuerza y una serie de ejes que abarcan elementos clave del sistema actual de carrera profesional para favorecer el surgimiento de transformaciones a medio y largo plazo. Un segundo apartado se centra en la traslación de las ideas-fuerza y los ejes en propuestas referidas a las modalidades de carrera (vertical y horizontal), así como la referencia específica a los criterios de mantenimiento de la posición en carrera vinculados a la evaluación del desempeño. El tercer apartado se centra en la evaluación del desempeño, como elemento clave para sustentar la mayor parte de propuestas formuladas en materia de carrera profesional, dando respuesta a las dos ideas-fuerza que articulan el discurso.

PARTE INTRODUCTORIA

INFORME NUEVOS MODELOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

3.- COMPARATIVA INTERNACIONAL

3.1.- Introducción: La política de reformas del empleo público en los países de la OCDE.

Afrontar el estudio de la situación internacional en materia de carrera administrativa requiere partir del contexto actual de reformas del empleo público en los países de la OCDE. La búsqueda de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, la exigencia de mayores niveles de calidad y la crisis fiscal del Estado han sido algunas de las razones que han justificado la implantación de políticas de reforma del sector público en otros países y han cuestionado la forma de organización de las Administraciones públicas en el mundo occidental durante las últimas décadas.

Estas políticas de reforma, aplicadas con diferentes grados de intensidad, han estado condicionadas por distintos factores como la cultura administrativa de los países considerados, la forma de organización territorial del Estado o las particularidades de sus sistemas legales, pero todas ellas parten del presupuesto de que, por un lado, la configuración de los sistemas administrativos tradicionales no están adaptados a las exigencias propias de las organizaciones más modernas, capaces de responder con agilidad a las demandas de los usuarios de servicios; y, por otro, que la transformación de los sistemas de gestión del personal es un elemento clave de los procesos de reforma del sector público.

Así, las principales disfunciones que han justificado los programas de reforma de las Administraciones públicas de nuestro entorno son: la excesiva uniformidad de la gestión del personal, la escasa movilidad de los empleados públicos, el peso excesivo concedido a la antigüedad en los sistemas de promoción, la desvinculación entre los procesos de selección y las características de los puestos de trabajo, la inexistencia de una dirección pública profesional y la desconexión entre remuneración y rendimiento. Naturalmente, aun cuando este diagnóstico no es exhaustivo y, como queda dicho, está condicionado por la naturaleza del sistema de empleo público de cada país, podría afirmarse que la rigidez es la causa justificativa más invocada en las políticas de reforma de la función pública y, por extensión, de todo el sector público.

Estas políticas de reforma han tenido su reflejo en dos tipos de actuación no siempre vinculadas entre sí: por una parte, la reducción del volumen de empleo público o adelgazamiento de la Administración y, por otra, la puesta en marcha de reformas estructurales que pretenden transformar la ordenación y gestión de los recursos humanos. Ambas políticas de reforma, de una u otra forma, influyen en la opción por uno u otro modelo de carrera administrativa y por la concepción que se pueda tener del mismo.

3.2.- La reducción del volumen de empleo público.

La Administración pública conoció en Europa occidental, aproximadamente cerca de un siglo (desde la mitad del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX), una fuerte expansión; dicha expansión fue consecuencia, primero, del desarrollo del sistema capitalista y, más tarde, del crecimiento del Estado del bienestar. Sólo a partir de la mitad de la década de los ochenta comienza un período de estabilización del tamaño del empleo público que dura hasta nuestros días. Las sucesivas crisis del petróleo, las políticas de reducción del déficit público y una nueva concepción del rol que debe desempeñar el Estado en la sociedad están en la base de la estabilización y reducción del personal de las Administraciones públicas.

Sin embargo, este proceso general de reducción del volumen de efectivos en las Administraciones públicas se ha debido a diferentes objetivos en los diferentes países, en función a sus propias circunstancias nacionales. Así, en unos casos, ha prevalecido el objetivo de reducción del déficit público (Francia, España, Grecia, Italia, Portugal); en otros, se trata de políticas derivadas de la aplicación de los principios de liberalización, desregulación y privatización de servicios públicos inspirados en el movimiento de la “nueva gestión pública” (Reino Unido, EE.UU., Australia, Nueva Zelanda).

Esta disminución de personal no ha afectado por igual a todos los niveles de Administración dentro de cada país. Comparativamente, el personal dependiente de las Administraciones subnacionales ha permanecido estable o ha experimentado leves e incluso constantes incrementos.

Este equilibrio resulta de dos tendencias contradictorias entre sí: por una parte, la voluntad política de reducir el número de empleados públicos, y, por otra, la afirmación del poder regional y local a través de procesos de descentralización que implican la transferencia o el reclutamiento de más empleados para prestar los nuevos servicios de los que son competentes y responsables. Así, el proceso de descentralización regional iniciado en las últimas décadas en Francia, Italia, España o Bélgica ha ido acompañado del reforzamiento de la autonomía de los Gobiernos subnacionales en la Administración y gestión del personal que le es propio, sin que esto haya supuesto una reducción proporcional de los efectivos de las Administraciones centrales.

Si se comparan los sucesivos informes de la OCDE sobre el tamaño del sector público (OCDE, 1999; OCDE 2011a), puede constatarse que casi todos los países miembros han tratado de reducir sus efectivos personales o han contenido su crecimiento desde finales de los años ochenta del pasado siglo. Así, en una primera fase, las políticas de privatización, liberalización o externalización de servicios públicos, impulsadas desde los años ochenta en los países anglosajones, tuvieron como efecto indirecto la pérdida del 35% de los efectivos de la Administración central británica; el 29% en Nueva Zelanda;

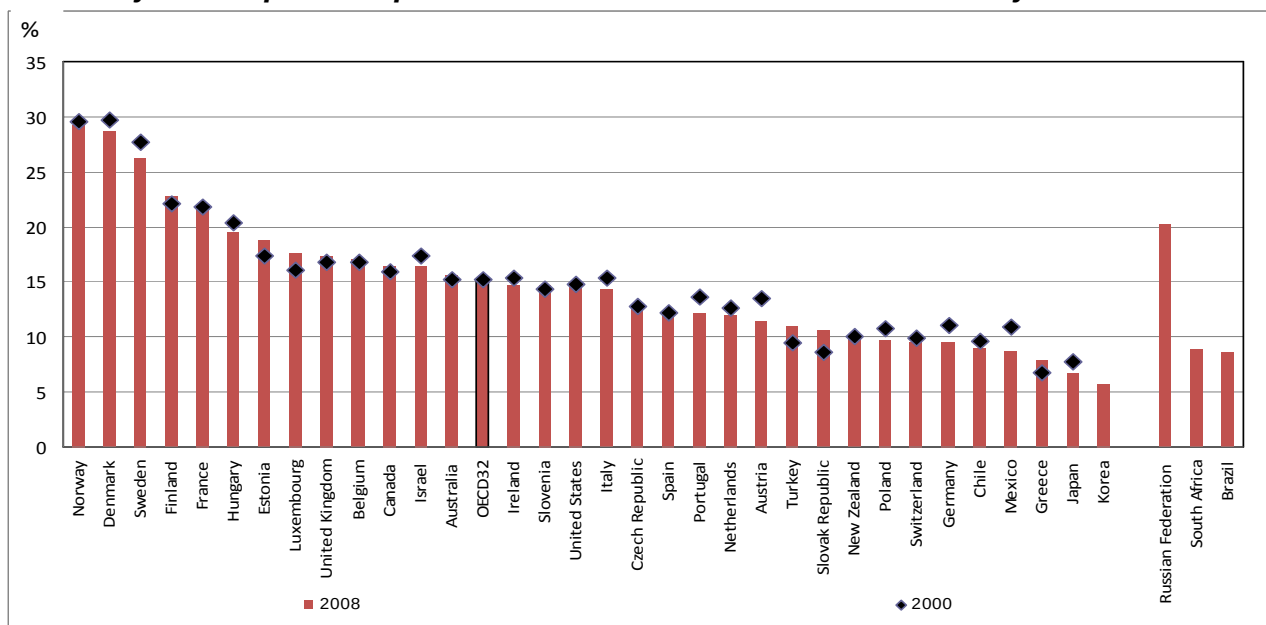
el 10% en Australia; y el 13% en la Administración Federal de los EE.UU. Además, en el caso específico del Reino Unido, el número de empleados públicos ha seguido reduciéndose desde 2004 y se prevé la pérdida de 110.000 trabajadores de la Administración Central entre 2010 y 2015, cifra que es equivalente al 23% del total (National Audit Office, 2013)

Por su parte, la disminución del empleo público para el mismo período en Europa continental ha sido más suave, con reducciones en torno al 1% anual en países como Suecia, Finlandia, Francia o Países Bajos, que se ha acelerado en los últimos años como consecuencia de la crisis fiscal de los Estado del sur de Europa (Portugal, España, Italia, Grecia, Chipre) e Irlanda.

Así pues, debe tenerse en cuenta que estas medidas de reducción del empleo público no siempre se han enmarcado en políticas estructurales de reforma del sector público, sino que en los últimos años han sido la respuesta urgente a la crisis financiera del Estado a través de la congelación de la oferta de empleo o la fijación de tasas reducidas de reposición en determinados sectores. Según la OCDE, actualmente el 80% de los países de los países miembros de esta organización está planificando o ejecutando medidas de reducción de la fuerza de trabajo, de modo que se han anunciado reducciones de personal en Chequia (10% en 2010), Irlanda (12% en 2014), Países Bajos (entre 120.000 y 150.000 empleos), Polonia (10%), Portugal (entre el 1 y el 2% anual según nivel territorial), o se ha apostado por pequeñas ratios de sustitución (Grecia, España, Italia y Francia) que oscilan entre el 10 y el 50% del personal jubilado (OCDE 2011b: 25-29).

Así, como puede verse en la tabla siguiente, y advirtiendo que las medidas extraordinarias impulsadas en muchos países europeos como consecuencia de la crisis financiera del Estado han seguido presionando a la baja el volumen del empleo público, el promedio de trabajadores en relación con el empleo total se sitúa en torno al 15% para el conjunto de los países de la OCDE. Por lo que se refiere a España, el conjunto de empleados públicos se sitúa en el 12,3% del total de empleos, lo que la sitúa por debajo de la media de los países de la OCDE, aunque con ritmos de crecimiento muy intenso y desordenado según los distintos niveles de administración territorial en los últimos años.

Porcentaje de empleados públicos en relación con el total de trabajadores



Fuente: OCDE (2011): *Government at a Glance*, París, OECD.

3.3.- La reforma material del empleo público.

3.3.a).- Los factores condicionantes de la reforma.

Pueden señalarse varios aspectos condicionantes de las políticas de reforma de la función pública, algunos de ellos de índole general, otros adquieren un carácter más específico según cada país.

Entre los de *índole general*, cabe destacar la importancia de la cultura administrativa nacional. En efecto, ante una misma necesidad estructural, los Estados con una cultura administrativa napoleónica o de carácter latino son más dados a la jerarquía formal y a la burocracia que los que asumen una cultura anglosajona, pues éstos privilegian la organización *adhocrática* junto a la búsqueda de estructuras lo más planas posibles; esto se encuentra en íntima relación con la forma en que los Estados gestionan la incertidumbre y las relaciones de colaboración y control que se establecen hacia dentro y hacia fuera (respecto de los ciudadanos y grupos sociales y económicos).

Dentro de los aspectos culturales relacionados con la función pública cabe citar la visión que se tiene de la misma, institucional o meramente instrumental, ya que de la misma depende en buena medida la aplicación de técnicas más o menos externas de gestión del personal y su éxito. Una visión institucional de la función pública implica que la misma se concibe como un elemento básico del sistema político que permite dar estabilidad y cohesión social y, en último

término, la reproducción del mismo mediante la moderación de las relaciones entre política y ciudadanía y la reducción los costes de transacción del sector público en la vida social.

Sin embargo, una visión instrumental de la función pública implicaría su comprensión como una herramienta más dentro del sistema político, cuyo objetivo puede cifrarse en términos de utilidad y cuya aportación puede medirse en términos cuantitativos. Todas las funciones públicas incluyen un coeficiente variable de esas visiones, aunque en la función pública de carrera puede decirse que históricamente prima la visión institucional sobre la meramente utilitarista, y esto se encuentra en la base de la pervivencia de algunos aspectos particulares, singularmente la diferente cultura y objetivos del empleo público respecto del privado.

Otro aspecto general radica en la dimensión de la organización, pues es frecuente que las organizaciones públicas sean de una talla importante, lo que permite, junto a no pocas rigideces, una organización diversificada y articulada con posibilidades de promoción y, por lo tanto, de carrera.

Dentro de los condicionantes de índole general, otro elemento a considerar es el tipo de derecho, público o privado, aplicable en la organización. La gestión y administración del personal puede variar notablemente, en términos de contratación, estabilidad en el empleo, retribuciones y fijación de objetivos, si la organización se rige por los criterios clásicos de la gestión administrativa (regulación extensiva e intensiva de los aspectos organizativos por el derecho administrativo) a si lo hace por el Derecho del Trabajo, que deja mayor discrecionalidad a la figura del empleador a la hora de delimitar la organización del trabajo, las técnicas de gestión y las condiciones de trabajo.

Finalmente también son relevantes otros aspectos como la historia interna de la organización (las cosas que ocurren en las organizaciones dejan su huella en la memoria organizativa, y con frecuencia son imprescindibles para entender la dimensión actual de algún problema), los diferentes componentes sociales, con sus propias culturas y pautas de actuación, la estructuración y fuerza de los poderes formales e informales en el desempeño laboral, pero también en el desarrollo profesional del personal, y finalmente los objetivos e ideologías de las autoridades públicas (más o menos sensibles a la gestión pública directa y al vínculo jurídico funcional).

3.3.b.- Sistemas de empleo y sistemas de carrera.

La comparación de las formas de organización del personal de las Administraciones públicas topa generalmente con dificultades terminológicas. Así, a modo de ejemplo, el vocablo “funcionario de carrera” que se emplea en Francia o en España corresponde tan solo *stricto sensu* a una minoría de los empleados públicos alemanes que se benefician de la estabilidad en el empleo

y de un Estatuto público diferenciado del resto de empleados públicos. En otros casos, esta denominación abarca sólo a los empleados del Estado (Reino Unido), o a todos los empleados estatales, aun cuando sus condiciones de trabajo puedan ser muy similares a las de los trabajadores privados (Países Bajos); en otras ocasiones se hace referencia únicamente a un número reducido de empleados públicos vinculados a los sectores de soberanía (Diplomacia, Policía, Hacienda, Ejército, Magistratura), como ocurre en buena parte de los países de Europa central y oriental.

La garantía de la permanencia en el puesto de trabajo es más o menos intensa según que el sistema de función pública se construya sobre la base de la carrera o del puesto:

a) El sistema de carrera o sistema cerrado lleva hasta sus últimas consecuencias la lógica de la permanencia en el puesto, toda vez que ofrece al empleado la posibilidad de pasar toda su vida laboral en la Administración y le garantiza la puesta en marcha de mecanismos de promoción generalmente basados en la antigüedad. Las condiciones de empleo quedan determinadas para el conjunto de los funcionarios en un Estatuto o por una ley de aplicación general. Como corolario de este sistema, la oposición es el instrumento más frecuente de selección del personal, y la remuneración, así como los procedimientos de promoción, se basan en condiciones fijas y automáticas que no suelen tener en cuenta el rendimiento personal del trabajador.

b) Bien al contrario, el sistema de empleo o sistema abierto pone el acento en la cualificación más que en la permanencia y el trabajador es seleccionado para un puesto concreto. El vínculo con la Administración es más débil en la medida en que puede quebrarse si ésta decide suprimir el puesto o si el trabajador ocupa un puesto más elevado. En la determinación de las condiciones de empleo suelen desempeñar un papel protagonista los convenios colectivos, y la normativa de referencia es el Derecho del Trabajo común en lugar del Derecho Administrativo. La promoción pierde su automaticidad y los sistemas de remuneración son variables y están más en función de las características del puesto.

c) En la práctica, sin embargo, la oposición entre ambos sistemas ideales de organización de la función pública es mucho más matizada: la práctica totalidad de los países ha optado por fórmulas intermedias o mixtas. Así, por ejemplo, ambos sistemas pueden coincidir en un mismo país¹, y en varios países se aplica el sistema de carrera sólo a los sectores de soberanía². Es frecuente

¹ En Alemania el sistema de carrera se aplica tan solo a una parte del personal (*Beamte*) cuyas condiciones de empleo, por la posición que ocupan en la organización, están basadas en el Derecho Administrativo.

² En los Países Bajos, con una función pública basada en el modelo de empleo, se reserva el sistema de carrera al Ejército, la Diplomacia o la Policía.

también la introducción de elementos propios del sistema de empleo en sistemas de carrera (nuevos mecanismos de selección basados en entrevistas, incentivos materiales basados en el rendimiento, contratación de personal laboral sobre la base del Derecho Privado y de los convenios colectivos,...); o, a la inversa, la presencia de mecanismos propios de los modelos cerrados en los de empleo (introducción de planes generales de promoción y de movilidad del personal o el reconocimiento de algunas garantías de reintegración y de permanencia en los puestos de la Administración).

Características de los modelos ideales de función pública

Sistema de carrera	Sistema de empleo
-Relación de trabajo de Derecho público basado en un estatuto o normativa de carácter general	-Relación contractual basada en parte en el Derecho laboral común
-Selección al comienzo de la carrera	-Selección para un puesto de trabajo específico
-Exigencias legales de nivel educativo previas al acceso	-Valoración de la experiencia profesional previa
-Reconocimiento limitado de experiencia profesional previa	-Más facilidades para la movilidad
-Sistema de remuneración basado esencialmente en la antigüedad	-Ausencia del principio de antigüedad como criterio principal de promoción
-Permanencia en el empleo de por vida	-Sistema de promoción no formalizado
-Trabajo basado sobre todo en el respeto a los procedimientos	-Permanencia limitada en el puesto
-Acento puesto en la fidelidad, imparcialidad y respecto de la norma	-Trabajo basado en el rendimiento y los objetivos
-Regímenes de protección social específicos	-Ausencia de regímenes de protección social específicos

El resultado es mucho más rico de que lo que podría preverse a la vista del cuadro anterior. Hay una gran diversidad y especificidad de sistemas de función pública en Europa por cuanto ningún país aplica de forma pura ninguno de los dos modelos de organización, sino que, por el contrario, nos encontramos ante un amplio abanico de situaciones que se aproximan en mayor o menor grado a uno de los dos modelos.

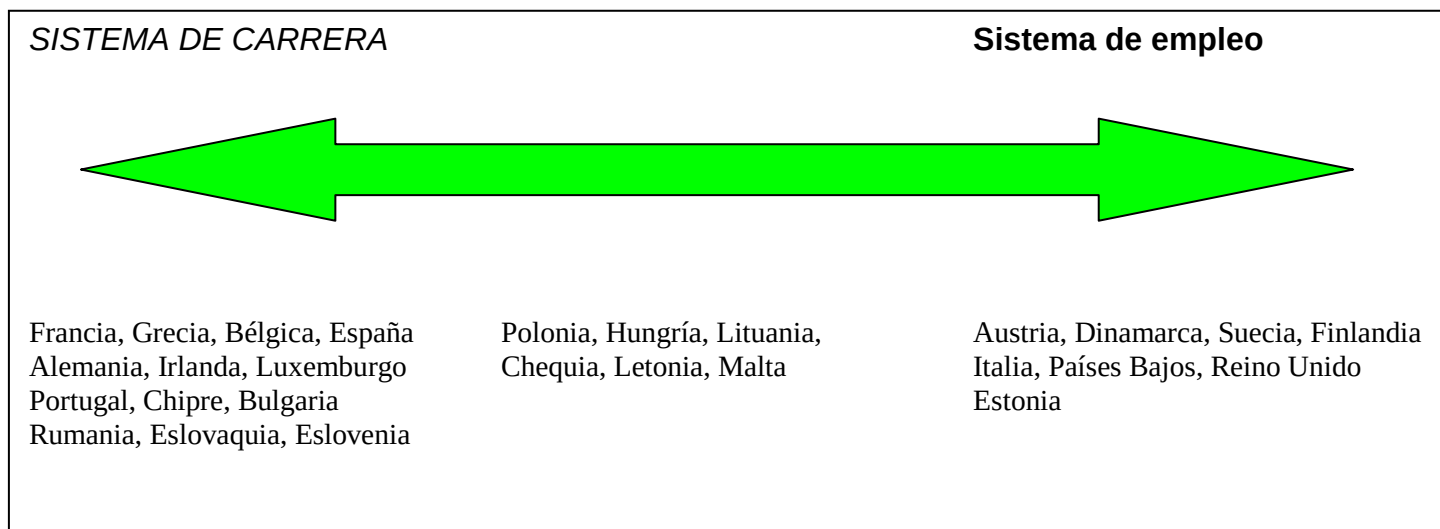
Puede advertirse a este respecto, sin embargo, una cierta fractura entre los países del norte de Europa y los del sur. En los primeros (Dinamarca,

Finlandia, Suecia, Países Bajos, Reino Unido), una cultura administrativa fundada en el principio de la negociación y del contrato ha facilitado la adopción del sistema de empleo sin más garantías para los empleados que las que son fruto de las negociaciones con sus representantes sindicales. A este grupo debe sumarse Estonia, muy influida por Finlandia y Suecia; e Italia después de la profunda reforma administrativa iniciada a finales de los años noventa que concluye a principios de siglo.

En Alemania, España, Francia, Grecia y Portugal (e Italia hasta 2003) ha prevalecido la necesidad de garantizar una burocracia neutra, imparcial e igualitaria, a través de la aplicación de un sistema de carrera, como mecanismo de prevención contra regímenes políticos autoritarios.

Los países de Europa central y oriental, con modelos de organización basados durante los regímenes socialistas en el Derecho del Trabajo, han adoptado uno u otro modelo según su cultura administrativa, sus tradiciones nacionales o su mayor o menor cercanía a algunos países occidentales. Así, Eslovaquia y Eslovenia han optado por modelos similares al alemán; Malta se asemeja al modelo británico; Rumania es deudora del sistema francés; mientras que Bulgaria ha optado también por un modelo próximo al de carrera en recuerdo de la antigua Constitución de 1947.

Posición de los países europeos en el continuum carrera-empleo



Fuente: Elaboración propia

Cabría preguntarse si, por encima de esta diversidad de matices subsisten rasgos comunes que permitan hablar de un modelo europeo de Función pública. En efecto, más allá de la constatación de las diferencias que resultan de herencias nacionales portadoras de valores propios pueden colegirse principios comunes a todos los Estados contenidos en el Derecho comunitario:

la autonomía de la gestión de personal, la subsidiariedad (contemplada, a su vez, en la Carta Europea de la Autonomía Local), el principio de no discriminación en las formas de selección del personal, la neutralidad de los funcionarios, el respeto a la ley, la apertura de las Administraciones nacionales a los ciudadanos europeos, el rechazo de la arbitrariedad y el nepotismo....constituyen un bagaje común de “democracia administrativa que trasciende a las culturas y la historia política y administrativa de cada uno de los Estados miembros.

3.3.c).- El equilibrio entre funcionarios y personal laboral.

Como se ha dicho anteriormente, el sentido de las reformas implantadas y su grado de intensidad dependen, entre otros factores, de la naturaleza del sistema de empleo público. Por eso, antes de abordar las tendencias comunes de reforma en las Administraciones occidentales, conviene tener en cuenta que el peso relativo del personal funcionario o laboral en el sistema de empleo público es un factor decisivo para comprender el tipo de reformas aplicadas y sus consecuencias.

Toda vez que una de las características centrales de los sistemas de empleo es que la mayor parte de los empleados públicos está regido por el Derecho del Trabajo. Así, el Reino Unido cuenta con un sistema dual, donde los funcionarios (que representan en torno al 9% de los 5,8 millones de empleados públicos) no están regulados por un Estatuto, sino por el Derecho Común (*common law*), aunque en la práctica disfrutan de una seguridad en el empleo comparable a los funcionarios de los sistemas de carrera. Por su parte, en Suecia casi la tercera parte de la población activa trabaja en el sector público, pero solo una minoría (militares, policías, Jueces y profesores universitarios) cuenta con un Estatuto particular. Las condiciones de los demás empleados se fijan a partir de los convenios colectivos.

El acercamiento entre el régimen jurídico de los empleados públicos y los demás asalariados se ha producido fundamentalmente durante la última década, a partir de los acuerdos que en 1998 firmaron el Gobierno y los sindicatos. Por su parte, Italia es uno de los países europeos que ha conocido una de las reformas más radicales de su función pública. A partir de las reformas de los años 1993, 1997 y 1998, los empleados públicos están sometidos en su mayoría al Derecho Laboral y se regulan por convenios colectivos, con la excepción de jueces, militares, policías, diplomáticos, miembros del Cuerpo prefectoral y profesores universitarios. En todo caso, se han previsto más de 70 cambios en el Código de Trabajo en su aplicación a los empleados públicos, sea para excluir la aplicación de algunas disposiciones, sea para aplicarles otras.

En el caso de los tradicionales sistemas de carrera, también hay una creciente presencia de personal laboral:

En *Alemania*, la ejecución de los servicios públicos se confía a la vez a funcionarios (*Beamte*), que es la minoría de empleados públicos regidos por un Estatuto de Derecho público, y a los empleados (*Angestellte*) y trabajadores (*Arbeiter*), que están sometidos a las reglas del Derecho privado y a los convenios colectivos. Los funcionarios se encargan de las funciones de autoridad en los tres niveles de administración, tales como los jueces, policías, empleados penitenciarios y profesores.

En *Francia*, se reconoce la importante presencia de los empleados laborales, que suponen en torno al 20% del total y que, incluso en Ministerios de soberanía, como Defensa, llegan a alcanzar el 50% (Silicani, 2008: 109), sin que se beneficien de las ventajas del Estatuto ni de las del Código de Trabajo, ya que, la actualización de su remuneración no está garantizada ni su evaluación es obligatoria y el recurso al personal laboral está mal definido. Se apuesta, por lo tanto, por el reequilibrio entre personal funcionario y personal laboral en un régimen de coexistencia que evite la generación de compartimentos estancos, contraproductivos en términos de gestión, pero dotando preferentemente a los puestos de soberanía con funcionarios y recurriendo al personal laboral como complemento necesario para cubrir necesidades ocasionales de la Administración, organizar carreras cortas, como la de los militares, o con el fin de favorecer la movilidad entre el sector público y el privado para proporcionar a la Administración competencias o conocimientos especializados (Silicani, 2008: 115-116).

En suma, pueden extraerse al menos dos conclusiones; la primera es que la proporción entre funcionarios y el resto de empleados públicos es muy variable según los distintos países, y trasciende a la distinción entre sistemas de carrera y sistemas de empleo, aunque los funcionarios se concentran en las funciones de soberanía. La segunda es que la contratación laboral se ha utilizado de forma general en todos los países como remedio a la rigidez de los procesos de selección y de gestión del personal y a los problemas financieros de las Administraciones públicas.

3.3.d).- Las principales líneas de reforma de la gestión de personal en el sector público

La progresiva laboralización de la función pública, incluso en los sistemas de carrera, ha conducido a un replanteamiento de las tareas asignadas a ambos colectivos y al convencimiento de la necesidad de reordenar el sistema de función pública sobre bases de racionalidad administrativa y de acuerdo con las exigencias de una gestión de personal moderna basadas en unas líneas de reforma marcadas y compartidas en los países occidentales.

3.3.d.1).- La superación de las barreras para la movilidad de los empleados: la reforma del régimen de Cuerpos funcionariales.

Esta nueva arquitectura del sistema de función pública ha llevado, incluso en Francia, a proponer la sustitución progresiva de los Cuerpos de funcionarios por cuadros de funciones menos numerosas y más operativas desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos. Las grandes líneas de esta reforma fueron descritas por el Consejo de Estado, al afirmar que “la ley dispondrá que los funcionarios pertenezcan, no a Cuerpos en el sentido clásico del término, sino a marcos de funciones determinados a partir de los grandes ámbitos de adscripción profesionales que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado” (Conseil d’État, 2003: 348).

En el mismo sentido, el Libro Blanco sobre el Futuro de la Función Pública señala que “tal como están definidos hoy en día, los Cuerpos, en su gran mayoría, ya no se corresponden con un criterio operativo que permita a los empleadores públicos gestionar sus empleados con eficacia y equidad” (Silicani, 2008: 104-108), por lo que se propone reemplazar los centenares de Cuerpos existentes por un número restringido de “marcos estatutarios” agrupados en ámbitos profesionales.

La idea subyacente es que la fragmentación de la función pública en Cuerpos desmenuza y esclerotiza la gestión del personal al someterla a tantos regímenes y procedimientos de gestión como de Cuerpos existentes, lo que dificulta en extremo la movilidad de los funcionarios y la desconcentración de la gestión (Conseil d’État, 2003: 274-276). Esta idea es compartida también por el Tribunal de Cuentas francés, que destaca que un “número elevado de Cuerpos es uno de los factores perjudiciales para la adecuación de los medios disponibles a las necesidades de la Administración” (Cour des Comptes, 2009: 90).

Así, se ha pasado de más de un millar de Cuerpos en 1996 (Conseil d’État, 2003: 272) a unos 700 Cuerpos “vivos”³ en 2005, con 90 Cuerpos que agrupan al 90% de los efectivos personales de la Administración del Estado, en tanto que 70 Cuerpos ministeriales cuentan con menos de 150 funcionarios. El movimiento de reducción de Cuerpos se aceleró sin duda a partir de la fusión propiciada por el Decreto 1317/2011, de 17 de octubre, mediante la suma de Cuerpos análogos de la Administración estatal desde una perspectiva interministerial. Esta tendencia permite al Gobierno francés fijar como objetivo reducir el número de Cuerpos en 2015 a 230 Cuerpos vivos.

³ Se consideran “vivos” los cuerpos para los que todavía se organizan procesos selectivos por oposición a los Cuerpos en vías de extinción. Mientras que un número limitado de Cuerpos agrupa varias decenas de miles de funcionarios, otros centenares de cuerpos apenas están formados por menos de cien.

La reducción del número de Cuerpos marca un salto cualitativo en materia de *movilidad* al atribuir, funcionalmente, carácter interministerial a los Cuerpos del Estado, lo que permite asignar a los funcionarios a puestos en todos los servicios del Estado para ejercer funciones propias de su nivel. Es claro que la reciente legislación francesa en materia de movilidad⁴ trata de consagrar una noción más material que orgánica del Cuerpo, posicionándose en la lógica de una función pública de empleo buscando una mayor versatilidad y flexibilidad funcional. En el mismo sentido operan los mecanismos de movilidad forzosa o incentivada existentes en otros países. Sería el caso de las experiencias en Suecia, Alemania, Italia o España (a través de los “planes de empleo”), que tratan de hacer compatibles las necesidades de la organización con las aspiraciones de los trabajadores, pero que no siempre consiguen resultados óptimos (Longo, 2004: 179-180).

3.3.d.2).- La gestión por competencias

Además de la preocupación por las barreras a la movilidad, las políticas de reforma de la función pública han afectado también a otros subsistemas de la gestión de personal, empezando por los mismos procesos de selección en los sistemas de carrera. Así, se argumenta que los procesos de selección de personal que privilegian los conocimientos académicos sobre las competencias derivan en la falta de adecuación de los recursos humanos a las necesidades concretas de los puestos (Silicani, 2008: 120). En las fases de reclutamiento y selección del personal se han intentado superar las pruebas tradicionales de los sistemas de carrera basadas en conocimientos a partir de la introducción de modelos basados en competencias que den cuenta no sólo de los conocimientos de los candidatos, sino también de sus actitudes y habilidades adecuadas al puesto de destino.

No cabe desconocer que estos movimientos se traducen, de un lado, en una progresiva convergencia de los modelos de gestión del personal entre el sector público y el privado y, de otro, en un acercamiento entre los modelos de función pública de carrera y de empleo en la medida en que los primeros otorgan una mayor importancia a las características del puesto y a la adecuación de los conocimientos, actitudes y habilidades de los candidatos para su desempeño.

La gestión por competencias representa un cambio profundo toda vez que trata de vincular las características personales de los trabajadores a las particularidades del puesto para alcanzar los mejores resultados. Un elemento previo, por tanto, es el análisis y descripción de puestos de trabajo y su

⁴ Decreto 370/2008, de 18 de abril y Ley de 3 de agosto de 2009 « relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique », que trata de suprimir los obstáculos jurídicos y estatutarios a la movilidad de los funcionarios mediante la simplificación y sistematización de las posibilidades de adscripción a un puesto y la integración de los funcionarios en cuerpos y puestos pertenecientes a la misma categoría.

vinculación con los conocimientos, experiencias y actitudes personales del empleado.

La mayoría de los países de la OCDE han implantado, o proyectan hacerlo, algún grado de gestión por competencias, aunque con matices diferenciales entre países: en algunos casos, se aplican modelos distintos según se trate de personal directivo o del resto del personal; en otros, se aplica en el marco de una política de reforma más general. En todo caso, es una técnica utilizada desde hace décadas en los países anglosajones (Reino Unido, Canadá, EE.UU.) y más recientemente (Bélgica, Países Bajos, Suecia, Finlandia) o de forma experimental (Alemania, Francia) en la Europa continental (OCDE, 2011b: 122-130).

3.3.d.3).- La introducción de la evaluación del rendimiento.

Otra gran línea de reforma ampliamente extendida en los países de nuestro entorno es la evaluación del rendimiento, aunque también son muchas las indefiniciones sobre el alcance real de las experiencias y las consecuencias del modelo. Esto es, en algunos países la evaluación del rendimiento es esencialmente individual (Francia, Alemania, EE.UU.); en otros, se evalúa a equipos de trabajo (Finlandia, Corea). En algunos países la evaluación no es obligatoria (Suecia, Luxemburgo, Países Bajos), mientras que, en otros, sólo lo es para los directivos (Italia) o no se aplica al personal laboral o interino (Francia, Bélgica, Reino Unido, Irlanda) (OCDE, 2008: 46-55).

Sin embargo, sí hay consenso en que los sistemas de evaluación del rendimiento deben ser objetivos y contener sistemas de revisión de los resultados y su metodología debe estar consensuada con los trabajadores, ya que las dudas sobre su equidad o eficacia pueden tener como consecuencia la *ritualización* de su implantación o, en el peor de los casos, la deslegitimación de los instrumentos de evaluación.

Este es un elemento clave de las experiencias de reforma de la función pública, toda vez que tiene consecuencias en cadena sobre varios de los subsistemas de gestión de personal, en la medida en que está vinculado simultáneamente a la remuneración (a través de una parte variable en función de los resultados), a la política de formación (que pretende cubrir las insuficiencias evidenciadas por el modelo personalizando los programas de formación) y a la promoción de los trabajadores (ya que la evaluación pretende reemplazar a la antigüedad como principal criterio de ascenso); y, además, requiere que los directivos responsables del proceso cuenten con la formación y autonomía suficientes para su implantación y desarrollo.

Así, en Alemania la evaluación del desempeño está ligada al reforzamiento “de la responsabilidad personal, la motivación y el compromiso en el servicio

público” y se emplea como instrumento de recompensa individual⁵. Tradicionalmente, la antigüedad era el principal criterio de promoción, pero las reformas de 1997 y 2005 han establecido un vínculo entre la promoción y el nivel de responsabilidad del puesto ocupado. Se prevé también el bloqueo de la promoción en casos de bajo rendimiento y se ha introducido progresivamente una parte variable de la remuneración vinculada al rendimiento.

En Francia, la remuneración ligada al mérito se presenta como un nuevo derecho individual que permite recompensar a quien trabaja más y mejor. La Ley 148/2007, de 2 de febrero, de Modernización de la función pública autorizó por primera vez a los Ministerios a desarrollar sistemas experimentales de evaluación del rendimiento individual basados en la entrevista personal alternativos a la “notación”, que se consideraba que no permitía medir objetivamente y con precisión el valor profesional de los funcionarios. Por su parte, el Decreto 888/2010, de 28 de julio, ha consagrado la entrevista profesional como el procedimiento de Derecho común para la apreciación del rendimiento individual de los funcionarios del Estado desde 2012 y define sus modalidades de aplicación⁶. Es importante subrayar el papel central que desempeña en el desarrollo del modelo el personal directivo, a quien corresponde evaluar el trabajo del funcionario, su valor profesional, el grado de cumplimiento de los objetivos trazados el año anterior y sus necesidades de formación.

Por su parte, la Unión Europea diseñó en la primera década del presente siglo un sistema de evaluación del rendimiento dirigido a su propio personal que trataba de medir la capacidad, el rendimiento y la actitud de los trabajadores, y que puso freno a la posibilidad de ascender en la jerarquía administrativa automáticamente sin tener en cuenta el desempeño individual. Paralelamente, el sistema introdujo variaciones en la rapidez de la promoción y contempla un método de control de evaluaciones inflacionistas.

3.3.d.4).- La profesionalización de la función pública directiva.

Otra de las líneas clave de reforma de la función pública es la profesionalización de los puestos directivos. Algunos países han creado grupos estables de funcionarios que, asumiendo funciones gerenciales, comparten

⁵ Ministerio Federal del Interior, 15 de abril de 2013:

http://www.bmi.bund.de/EN/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/OeffentlicherDienst/Personalmanagement/Leistungsbewertung/leistungsbewertung_node.html

⁶ El personal no funcionario se regula a estos efectos por el Decreto 86-83 de 17 de enero de 1986, que dispone que el personal contratado indefinidamente estará sometido a evaluación cada tres años. Esta evaluación está basada en una entrevista sobre los resultados profesionales alcanzados en relación con los objetivos atribuidos y las condiciones de organización y de funcionamiento del servicio al que están asignados.

formación y cultura administrativa facilitando de este modo la movilidad de este tipo de personal y dando una mayor coherencia a la acción pública en toda la Administración. Se trata del *Senior Civil Service* en Reino Unido desde 1996; el *Senior Executive Service* en EE.UU. y Australia desde 1978 y 1984, respectivamente; la *Dirigenza Pubblica* en Italia desde 1993; el *Algemene Bestuursdienst* (ABD) en Países Bajos desde 1995; el *Senior Public Service* en Canadá desde 1985; o la *Alta Dirección Pública* en Chile desde 2003 (Sánchez Morón, 2003; Longo, 2004: 204-206).

El fundamento común a todas estas experiencias es el intento de distinguir más claramente entre la esfera de dirección política y el ámbito administrativo, reforzando la autonomía de los directivos profesionales con respecto a los dirigentes políticos. Efectivamente, en muchos casos su estatuto es más flexible que el del resto de funcionarios y esto se traduce en la apertura de esta esfera al sector privado, aunque, en la práctica, en la mayoría de los casos procedan del interior de la misma organización. Esto es coherente con el hecho de que la mayoría de los países mencionados cuentan con sistemas de función pública de empleo, esto es, abiertos a candidatos externos que compiten por la ocupación de los puestos públicos con los funcionarios (OCDE, 2008: 67-79).

En algunos casos, el objetivo es “descolonizar” los puestos directivos tanto de la esfera política (y evitar de este modo algunas de manifestaciones más graves como el clientelismo partidista), como de la esfera burocrática, con consecuencias también negativas si de estos puestos se apropian determinados sectores o Cuerpos superiores de la Administración.

Parece claro, sin embargo, que la mera creación de esta función pública directiva no es suficiente si no va acompañada de una cierta garantía de autonomía de actuación en favor de los directivos, de forma que se consiga un equilibrio suficiente entre la neutralidad política exigible a los directivos y la responsabilidad que asumen por los resultados de los servicios y que es contrapartida de la autonomía que se les garantiza.

Un buen ejemplo de dirección pública profesional es la alta función pública de los Países Bajos (ABD), que agrupa a unos 800 funcionarios de los más de 100.000 trabajadores de la Administración central. Los principales objetivos de la creación del ABD son la superación de la departamentalización de la Administración, la búsqueda de la coherencia de la acción pública y la garantía de la flexibilidad organizativa en un contexto en el que la mayor parte de las políticas son transversales y, en consecuencia, la difuminación de los límites ministeriales es más evidente. En definitiva, es un intento de adaptar las viejas estructuras administrativas a los rápidos cambios de la sociedad contemporánea.

3.3.d.5).- El cambio en las condiciones de empleo y de promoción.

La importación de técnicas gerenciales aplicadas en el sector privado ha tenido, además, grandes efectos en todos los subsistemas de gestión de recursos humanos: ha comportado la minusvaloración de la antigüedad como criterio principal de promoción; el diseño de nuevas formas de promoción horizontal que no requieren la ocupación sucesiva de puestos diferentes para aprovechar todo el potencial de los trabajadores; el desarrollo de políticas de formación adaptadas a las necesidades efectivas de la organización y de la mejora del desempeño del puesto de trabajo; la flexibilidad de las condiciones salariales de los trabajadores para vincularlas al rendimiento y a la productividad individual o colectiva; y la adaptación de las jornadas de trabajo a las necesidades de la organización con la introducción de jornadas a tiempo parcial o el teletrabajo.

El empeño en lograr una mayor flexibilidad en la gestión del personal se ha traducido en última instancia en la relativización del vínculo institucional existente entre el trabajador y su empleador en favor de una serie de reformas que ponen el acento en el puesto de trabajo y su relación con las aptitudes y actitudes del empleado. La *vis atractiva* del Derecho laboral como instrumento para la edificación de los nuevos sistemas de función pública conduce a la individualización de las relaciones laborales o, si se prefiere, deriva en la descolectivización de las relaciones Administración-empleados, históricamente definidas en un modelo de gestión del personal erigido sobre las bases de reglas colectivas y uniformes que fundamentaba la progresión individual en la antigüedad.

En definitiva, aún cuando no hay un patrón de reforma en cuanto a los contenidos ni en cuanto a los procesos seguidos para su puesta en marcha en los diferentes países considerados (Longo, 2004: 189), sí puede concluirse que el objetivo central que anima a todas estas experiencias es dotar a las Administraciones públicas de instrumentos de gestión que permitan superar la rigidez en la gestión de las personas y que permitan dar respuesta con agilidad suficiente a las demandas de la ciudadanía en un entorno cada vez más complejo y cambiante. Sin embargo, no cabe soslayar la dificultad de aplicación de estos cambios en contextos culturales adversos, ni el riesgo de inestabilidad que introducen en el sistema, sobre todo cuando los responsables de la aplicación de las reformas no hacen el esfuerzo pedagógico suficiente ante los empleados públicos y la sociedad en su conjunto.

4.- EL MODELO DE CARRERA PROFESIONAL EN EL EBEP Y SU DESARROLLO NORMATIVO

4.1.- La libertad de configuración de un modelo de carrera administrativa: límites normativos en el ordenamiento vigente.

Frente al esquema normativo anterior al EBEP, el legislador estatutario parte de la libertad de configuración de un modelo de carrera administrativa. De esta forma son posibles planteamientos diferenciados en cada una de las Comunidades Autónomas e incluso nada impide que puedan optar por el modelo anterior de la LMRFP.

Dicha libertad se traduce, por tanto, y a los efectos de este Informe, tanto en la posibilidad de trazar un modelo diferente de carrera profesional para sus propios empleados públicos como en configurar otras modalidades -que podríamos llamar innominadas- a las ya existentes en el EBEP, a saber, carreras vertical y horizontal, promoción interna vertical y horizontal. Lógicamente, no corresponde a los redactores de este Informe juzgar la pérdida de rigor que supone permitir una libertad absoluta en cuanto al modelo de carrera de los empleados públicos.

Partiendo de esta libertad que otorga el legislador, el Grupo de Investigación ha considerado necesario, siquiera brevemente, fijar los confines y el marco legal del modelo de carrera administrativa vigente. A estos efectos, hemos de servirnos de la conocida división entre puesto de trabajo (elemento objetivo o funcional), base del sistema abierto o de empleo, y el Cuerpo (elemento subjetivo o personal), base del sistema cerrado o de carrera; división que es la que mejor se ajusta al enfoque híbrido que maneja el legislador básico desde hace décadas y respecto al que no se desmarca el EBEP.

a) En abstracto el puesto de trabajo sirve para englobar el conjunto de tareas y de responsabilidades confiadas al empleado público para su desempeño. La Administración relaciona todos los puestos de trabajo existentes, con expresión de las tareas que le corresponden a cada uno y asigna a los empleados a los diferentes puestos. Este enfoque, impulsado por la LMRFP, se mantiene en el EBEP, aunque hay que efectuar algunas consideraciones sobre el modo en que aparece formulado:

- Como límite infranqueable se impone el derecho de todo empleado a la ocupación de un puesto de trabajo en concreto: no cabe la posibilidad de que haya empleados que desarrollen sus funciones al margen del sistema de puestos. Por ello, cualquier modelo de carrera, a la luz del EBEP, ha de partir de un régimen de ordenación de puestos de trabajo, garantizando un puesto a cada empleado. Entendemos que en el actual momento de desarrollo del sistema no es posible desconocer esta variable.

- El legislador apuesta asimismo por el elemento funcional, lo que implica que la Administración podrá asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas de las correspondientes al puesto de trabajo asignado “siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría”. Se rompe así con el encorsetamiento derivado de sistema de puestos que hubiera supuesto que sólo se desempeñasen las funciones asignadas a dicho puesto de trabajo.

- El sistema de estructuración del empleo en cualquier modelo de desarrollo podrá contemplar que se produzcan agrupaciones de puestos de trabajo en función de las características que éstos presenten, pudiendo servir para ordenar los procesos de selección, la formación y la movilidad de los empleados públicos (art. 72.3 EBEP). Esta fórmula se plantea como una alternativa real a la tradicional estructuración en Cuerpos y Escalas.

b) Por lo que afecta al elemento subjetivo o personal, propio de los sistemas de carrera, el EBEP establece previsiones, en principio complementarias con las anteriores, salvo en aquellos casos en los que en un mismo ámbito se dé la estructura corporativa y las agrupaciones de puestos. En abstracto la noción de Cuerpo o Escala sería la agrupación de empleados, que sirven a los procedimientos de reclutamiento y carrera. Este enfoque, mantenido a grandes rasgos por la LMRFP, tiene continuidad en el EBEP, pero hay que efectuar también, y al igual que sucedía con el elemento objetivo, algunas matizaciones sobre el modo cómo aparece ahora formulado.

- El EBEP prevé, en su artículo 75.1, que los funcionarios se agruparán en Cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo y su consiguiente clasificación en grupos de titulación (art. 76 y DT Tercera EBEP). A diferencia de lo que sucedía en la normativa anterior, en el EBEP no se dice que “todos los funcionarios” se agrupan de este modo, aunque sí que todos ellos pertenecerán a alguna agrupación concreta en la que quedarán encuadrados. La matización y novedad ahora es que el sistema de encuadramiento puede ser muy variable y aceptar denominaciones diversas siempre y cuando sirvan para reclutar de modo común a candidatos que reúnan las mismas competencias, capacidades y conocimientos.

- El encuadramiento personal de los funcionarios no finaliza al ser agrupados de un determinado modo a través del proceso selectivo común mediante el que fueron reclutados, sino que sea cual sea el sistema que se siga para ello (Cuerpo, escala, especialidad, etc.) todos

son agrupados de acuerdo con una clasificación basada en la titulación exigida para acceder a los mismos. Este doble encuadramiento, Cuerpo ó escala-grupo de clasificación ó titulación, posibilita contar con un criterio doble para agrupar y subagrupar a todo los funcionarios a disposición de la organización empleadora y en los dos casos las titulaciones académicas se presentan como elemento clave para efectuar esta doble operación.

- El problema planteado, respecto al posible choque en un mismo ámbito entre el sistema de agrupaciones de puestos y el de agrupaciones personales, se resuelve mediante la desactivación de uno de ellos y la preeminencia del otro. Ahora bien, aun admitiendo que técnicamente serían posible espacios donde prevalezca el sistema de agrupación de puestos, es el de agrupaciones personales el que parece desprenderse de una lectura del EBEP; es decir, el primero sería viable siempre que, al menos formalmente, se mantuviera el segundo y coexistiera de algún modo con él.

Sentadas estas premisas hemos de subrayar que el modelo de carrera que presentamos y defendemos en este Informe no cuestiona el marco legal trazado por el EBEP, insertándose en él con absoluta naturalidad y poniéndose, por este motivo, a disposición de la utilización que quieran hacer del mismo los distintos legisladores de desarrollo. Este resultado no es fruto de un condicionante previo, sino que hemos llegado al mismo, precisamente, valiéndonos del margen de libertad reconocido por el EBEP y de las oportunidades que su marco jurídico nos ofrece.

A estos efectos, no ha sido necesario ni pugnar con él ni desentenderse del mismo, pues ofrece, en tanto que tal régimen jurídico contextualizador, mimbres más que suficientes para ser aprovechados sin forzar siquiera sus presupuestos generales, de gran libertad de cara a la formulación de modelos concretos relativos a la carrera administrativa.

4.2.-El tratamiento de la carrera profesional en la etapa de transitoriedad: del modelo de la Ley de Medidas al modelo EBEP.

Por la trascendencia que este aspecto tiene para el conjunto resulta obligado efectuar una referencia al derecho aplicable a la carrera profesional de los funcionarios civiles, y que se encuentra recogido en el EBEP, centrándonos especialmente en las propuestas de modalidades de carrera que contempla. Mas antes de entrar en sus contenidos y en la medida en que ha condicionado su formulación en este texto legal, hemos de efectuar una mención, aunque sea breve, al que ha venido siendo hasta ahora el modelo español de carrera administrativa previsto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función pública (en adelante LMRFP), que pervive todavía en la función pública española a falta de un desarrollo efectivo del EBEP.

A partir de la reforma de 1963-1964, y de modo más acusado tras la que tuvo lugar en los años 1984-1988 con la Ley de Medidas, la estructuración de la función pública española quedó identificada con un modelo de carrera marcado por su carácter híbrido, entre el modelo de carrera y el modelo de empleo; manteniéndose la estructura de base personal ordenada en Cuerpos de funcionarios, de larga tradición en nuestra función pública, pero complementándose con las relaciones de puestos de trabajo.

Mientras que la indicada estructura corporativa servía al objetivo de facilitar el reclutamiento y la promoción interna de unos Cuerpos de titulación académica inferior a otros superiores (carrera extracorporativa), las RPT serán documentos jurídicos donde habrían de relacionarse todos los puestos de trabajo de las distintas secciones, servicios y Direcciones que componen cada uno de los departamentos dependientes de las Administraciones; en dicho instrumento se detallan las retribuciones complementarias asignadas a cada uno de ellos, así como los requisitos exigidos para su desempeño (nivel, grupo de titulación y otros requisitos específicos).

La carrera profesional intracorporativa de los funcionarios públicos se desarrolla a través de la sucesiva ocupación de puestos de trabajo. Pero para explicar el funcionamiento de este modelo es necesario referirse a otros instrumentos, de naturaleza estática y dinámica.

En la carrera administrativa en sentido estático han de tenerse en cuenta:

- Los *grupos de clasificación*, que sirven para ordenar, en base a la titulación exigida en cada uno de los Cuerpos y Escalas, a los empleados públicos; formándose así cinco grupos de titulación (art. 25: A, Doctor, Licenciado, Arquitecto o equivalente; B, Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente; C, Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente; D, Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente; E, Certificado de Escolaridad).
- La asignación de un *nivel* a todos y cada uno de los puestos de trabajo (del 1 a 30), en correspondencia con el complemento de destino asignado (el art. 74 del RIPPT establecería dentro de la AGE los siguientes niveles para los Cuerpos y Escalas del Grupo A: nivel 20 al 30; B: nivel 16 a 26; C: nivel 11 a 22; D: nivel 9 a 18; E: nivel 7 a 14).
- Se recogió la posibilidad de la obtención de un *grado personal* por el funcionario por el desempeño de uno o más puestos de trabajo de

un determinado nivel, con una serie de garantías que puede oponer a la Administración exigiendo su cumplimiento. El grado personal no se adquiere instantáneamente, sino que se consolida por el paso del tiempo (dos años si se ha continuado en el mismo puesto, tres si se ha cambiado de puesto).

- Las garantías jurídicas de la carrera administrativa en sentido estático aparecen ligadas originariamente, en 1984, al principio de correspondencia entre el grado y los puestos de trabajo; sin embargo este criterio sería matizado tras la reforma de la LMRFP por la Ley 23/1988, que supuso la derogación de este criterio de ordenación, que asemejaba el grado a una especie de categoría personal.

A partir de ese momento, la Administración puede adscribir al funcionario, por necesidades del servicio, a otro puesto, siempre y cuando el ocupaba tuviera el carácter de no singularizado -art. 59 del RIPPT. El nuevo puesto ha de tener la misma naturaleza, nivel de complemento de destino y específico e igual fórmula de provisión, sin que pueda conllevar cambio de localidad. Junto a esta posibilidad, que tiene muy poca incidencia como vemos sobre los niveles de carrera consolidados por el funcionario, puede suprimirse el puesto de trabajo e incluso ponerse en marcha mecanismos legales para “desposeer” al funcionario de su puesto derivado de causas sobrevenidas, bien por una alteración del perfil del puesto de trabajo, bien por falta de capacidad sobrevenida del funcionario, esto es, rendimiento insuficiente, que no puede dar lugar a la apertura e expediente disciplinario al no haber inhibición (art. 20.1e LMRFP); circunstancias éstas que difieren en caso de aprobación de un Plan de empleo, que contempla el procedimiento de reasignación de efectivos y otras situaciones administrativas -art. 20.1. g. LMRFP-

En estos casos, salvo que el funcionario obtenga o mientras obtenga un nuevo puesto mediante concurso o libre designación (y por consiguiente no tiene porqué ser mejor puesto), la solución prevista es la de su adscripción provisional a otro puesto, en cuyo caso, sólo puede exigir que sea del mismo Cuerpo o Escala e, indirectamente, también del mismo grupo de titulación e intervalo de niveles, garantizándole, si deriva de alteración del contenido o supresión del puesto, las retribuciones complementarias correspondiente al puesto de origen durante tres meses (art. 22.2. b. LMRFP).

Por lo que respecta a la *carrera administrativa en sentido dinámico*, ésta se centra en la posibilidad de acceder a otros puestos de trabajo mejor tipificados en el seno de la organización sin abandonar el Cuerpo o Escala profesional en

el que se encuentra el funcionario, así como en el de la promoción interna, esto es, ascender hacia otros Cuerpos o Escala funcionariales de Grupo Superior:

- Las técnicas a través de las que se articula la promoción profesional por definición intracorporativa son fundamentalmente dos: el concurso y la libre designación. Si bien existen otras, como la adscripción forzosa, la adscripción provisional, la comisión de servicio y las permutas, éstas tienen una menor relevancia.

El *concurso* constituye el sistema normal y habitual de provisión de puestos de trabajo, y consiste en la designación del candidato más idóneo para ocupar un puesto, previa convocatoria con sus bases y baremación de los méritos alegados por los posibles candidatos y posterior selección de quien tiene mayor puntuación. Esta técnica tiene un tratamiento distinto en el denominado *concurso específico* a utilizar cuando así lo aconseje "la naturaleza de los puestos a cubrir" (art. 15 RGPPT). En el concurso específico se desarrolla en dos fases, realizándose en la primera una valoración de los méritos alegados conforme a los criterios señalados en su art. 14, excluidos los ligados a las características de cada puesto; y en la segunda se comprueban y valoran exclusivamente éstos últimos, "pudiendo" establecerse, lo que será lo más frecuente, la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas personales.

Por oposición con la técnica del concurso, que es el sistema normal de provisión, la *libre designación* se configura como un sistema excepcional a utilizar por la Administración únicamente cuando las circunstancias así lo justifiquen. Si bien desde la promulgación de la LMRFP se había abusado de esta figura, con la reforma de 1988 se limitó la posibilidad, de forma que "*sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de subdirector general, delegados y directores regionales o provinciales, secretarías de altos cargos, así como aquéllos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las RPT*". Los puestos de trabajo obtenidos mediante este procedimiento son, pues, puestos funcionariales de confianza de la autoridad política, por lo que se admite la destitución discrecional, aunque se admite la consolidación del grado personal – o lo que es lo mismo del complemento de destino- mientras tanto.

Junto al concurso y la libre designación, se recogían *otras formas de provisión*, menos habituales, como la redistribución de efectivos, la reasignación, la movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo, el reingreso, la adscripción provisional, la comisión de servicios, las misiones de cooperación internacional y la atribución temporal de funciones (desarrolladas en el Capítulo IV del RIPPT).

- La *promoción interna*, en la amplia concepción amplia del artículo 22 LMRFP, se desarrolla en tres planos:

El principal es el de la *promoción interna propiamente dicha* que consistiría en el ascenso funcional de un Cuerpo o Escala perteneciente a un grupo de titulación inferior a otro inmediatamente superior, a través de los procedimientos selectivos correspondientes y sin que cupieran promociones *per saltum*. Para ello el funcionario tenía que acreditar dos años de servicio en el Cuerpo de procedencia y cumplir el requisito de titulación, salvo casos excepcionales⁷; por el contrario, sin el carácter de básico, dicha ley prevé la posibilidad también de que quepan convocatorias independientes de promoción interna que hasta ahora venían siempre previstas como un turno dentro de convocatorias selectivas más amplias). Una vez pasada la fase selectiva el funcionario promocionado tiene preferencia para cubrir los puestos vacantes ofertados sobre los aspirantes que no procedan de este turno.

Este modelo dejará sin tratar el problema, permanentemente irresuelto, de los Cuerpos y Escalas del Grupo A que, por definición, no cuentan con semejante posibilidad, y a los que sólo puede garantizarse una promoción de este tipo si se reconsidera el escalón dirigente desde una perspectiva singular (en esta línea se orientan las nuevas líneas de reforma de la ley).

- Junto a la movilidad en sentido vertical hacia Cuerpo o escalas encuadrados en el Grupo superior de titulación, la LMRFP posibilitará la movilidad intercorporativa de carácter horizontal, dentro del mismo grupo de titulación. Por consiguiente, se deberá tratar de Cuerpos o escalas que presenten una correspondencia funcional ("funciones sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico", art. 22.2.), y derivarse ventajas para el servicio.

- Por último, se contempla igualmente la posibilidad de integración de funcionarios en otros Cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación, o del grupo superior, aplicándose las mismas reglas que se siguen para la promoción interna. Tales integraciones intentan resolver la problemática de los Cuerpos y escalas a extinguir, pero su utilización ha sido mínima.

⁷ Que nos encontremos ante un Cuerpo o Escala funcional del Grupo C, donde puede eximirse a los funcionarios que cuenten con antigüedad suficiente en los Cuerpos del Grupo D. La Ley 42/94, de 28 diciembre, artículo 61, y nueva DA 20.2, dulcificará la previsión básica inicial recogida en la LMRFP potenciando la promoción entre estos grupos, contemplando que bastan diez, o cinco años y un curso posterior para poder servirse de esta vía.

En el modelo de la LMRFP las garantías de la carrera administrativa en sentido dinámico no son ciertamente muchas, ya que no existe un derecho propiamente dicho a hacer carrera, sino que ésta depende de cuáles sean las necesidades organizativas y la disponibilidad de la Administración: Se plantea en clave de potestades administrativas más que en términos de derechos.

Este modelo “unitario”, al configurarse casi enteramente como básico, ha estado operativo en la generalidad de las Administraciones públicas españolas entre 1984-1988 y continúa en la medida en que no se acometa el desarrollo del EBEP, que en su Disposición Final Cuarta donde regula la carrera profesional y la evaluación del desempeño aclara que “producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”. Queda, por tanto, un modelo heredado, pendiente de derogación, diferida en el tiempo y dependiente de la intervención concreta de cada uno de los legisladores de desarrollo.

4.3.- El modelo EBEP: propuestas de modalidades de carrera.

Frente al modelo LMRFP, el EBEP articula un modelo abierto, flexible y dispositivo, que plantea propuestas de modalidades de carrera profesional; dichas propuestas poseen la gran ventaja de entroncar y encajar casi naturalmente con el modelo de la LMRFP, aunque plantea novedades normativas de mejora de las previsiones recogidas en la legislación anterior, bien con el alcance de básicas, bien dependientes del desarrollo normativo posterior.

Puede decirse que el EBEP, a diferencia de textos normativos anteriores, presta bastante atención a la carrera profesional. Así, contamos por vez primera con una definición de que se entiende por tal: “conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad” (art. 16.2); queda reconocida como derecho individual (aunque sometido a la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación, art. 14c) e, incluso, se proyecta como bien jurídico protegido en sede disciplinaria, al recoger el demérito, consistente “en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria” (art. 96.1 e).

Sin embargo, en una operación comparativa con el modelo anterior, se desprenden algunas cuestiones que no están bien resueltas:

- a) Contra lo que preveía el proyecto de ley orientado a uniformizar mediante la aplicación simultánea o aislada de alguna de las cuatro modalidades de carrera previstas –tres de ellas, como veremos seguidamente, parten del enfoque vigente hasta esos momentos con la inclusión de una nueva fórmula, la llamada carrera horizontal-, se ha alzado finalmente la máxima libertad posible de conformación normativa en esta materia, al aceptarse, durante la tramitación parlamentaria del EBEP, que estas modalidades

pueden operar “entre otras” posibles; son, por lo tanto, meras propuestas potenciales de actuación de los modelos posibles.

b) El peso de la denominada evaluación del desempeño (ordenada mínimamente en el art. 20), otras de las grandes novedades del EBEP, es muy significativo dentro del conjunto y se proyecta especialmente en materia de carrera profesional, tanto horizontal como verticalmente; y también en sede de formación y en relación con el capítulo retributivo (productividad) habrá de tenerse en cuenta las prácticas de evaluación.

c) Todo el sistema de garantías que debe caracterizar la ordenación de la carrera queda remitido a lo que determinen en cada caso los legisladores de desarrollo en relación con los sistemas de carrera que establezcan en cada caso.

El EBEP, al hablar de la carrera profesional como el conjunto “ordenado” de oportunidades de ascensos y expectativas de progreso profesional está planteando la necesidad de que la Administración empleadora, a diferencia de lo que sucedía en el régimen anterior, deba preocuparse de ofrecer a sus funcionarios itinerarios y planes de carrera para que los mismos puedan servirse de ellos (Férez).

El EBEP ofrece a los legisladores de desarrollo cuatro modalidades de carrera para que estos las elijan si las consideran aprovechables dentro de los modelos que se implanten por ellos. Las nominadas son las siguientes:

- a. *Carrera horizontal*: mediante la cual, los funcionarios tienen la posibilidad de promocionarse mediante la obtención sucesiva de categorías personales (progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos) sin necesidad de cambiar puesto de trabajo. Es una nueva modalidad de carrera, prevista para Administraciones, como los pequeños ayuntamientos, donde los funcionarios tienen carreras planas, esto es, están toda su vida laboral en el mismo puesto de trabajo o habiendo ocupado muy pocos puestos a lo largo de ello. Obliga a las organizaciones a contar con un sistema de grados o categorías (art. 17)
- b. *Carrera vertical*: consistente en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo. Esto implica que las personas van pasando de un puesto de trabajo a otros mejor retribuidos y considerados. Las sucesivas ocupaciones de puestos se harán conforme a las técnicas establecidas por la ley, como el concurso y la libre designación u otras modalidades previstas por el legislador (reguladas en los artículos 78 y ss).
- c. *Promoción interna vertical*: se trata de un ascenso desde un Cuerpo o Escala de un Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con el artículo 18 EBEP. En este caso el funcionario debe contar con la titulación exigida, sin la que no resulta posible progresar hacia el Cuerpo o Escala superior, dos años de antigüedad en el

Cuerpo o Escala de partida y superar las pruebas selectivas correspondientes (normalmente una oposición o un concurso oposición).

- d. *Promoción interna horizontal*: consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional. Se trata de una posibilidad prácticamente inexplorada bajo el régimen de la Ley de Medidas y que por coherencia interna el legislador básico se ve obligado a mantener ahora.

En la materia que estamos viendo ocupa un lugar especial la provisión de puestos de trabajo y la denominada evaluación del desempeño. Para ello debemos recordar los artículos 78,79 y 80 del EBEP, que regulan los procedimientos principales de provisión y el 20, referido a la evaluación del desempeño.

Por lo que respecta a la provisión, determinante para la articulación de la denominada carrera vertical, el artículo 78.1 establece que “las Administraciones proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”. Estos principios no sólo son exigibles, pues, para el acceso sino también para los casos en los que se producen movimientos dentro de las estructuras de puestos. En el apartado 2 del mismo artículo se fijan como procedimientos el concurso y la libre designación sin embargo, conforme al 78.3, “las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto podrán establecer otros procedimientos”, si bien en tal caso dichos “otros procedimientos” deberán de ser lo que el EBEP enumera en el apartado tercero de ese artículo. De acuerdo con el artículo 79 el concurso es el “procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo”, con lo que se está queriendo destacar, como sucede en el régimen normativo anterior, que se trata del procedimiento habitual de cobertura, el que opera en la mayor parte de los supuestos. Consistirá en la valoración de los méritos, capacidades y aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico. Aparece aquí una novedad significativa y es que se introduce, junto con el mérito y la capacidad del candidato, la valoración de su aptitud. Ello posibilita la incorporación de métodos de medición de la misma hasta ahora no utilizados por la Administración empleadora.

Frente al concurso, mucho más reglado, en el que se evalúan los méritos que presentan los candidatos, el artículo 80 otorga al órgano competente la máxima discrecionalidad posible para decidir sobre la idoneidad de los candidatos a través del denominado procedimiento de libre designación que, en contraposición con el carácter “normal” del concurso, aparece como un procedimiento excepcional o secundario y limitado a puestos de especial responsabilidad o confianza. Del mismo modo que se asigna el puesto de manera discrecional, “los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de

libre designación podrán ser cesados discrecionalmente” según el apartado 4 del propio artículo 80.

Elemento fundamental de la nueva arquitectura del modelo es, en cualquier caso, la denominada *evaluación del desempeño de los empleados públicos*, que las Administraciones Públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia (Disposición Final 4ª del EBEP). La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento (art. 20 del EBEP).

Finalmente hemos de referirnos al régimen de los directivos públicos y a la movilidad interadministrativa. Por lo que se refiere a los directivos públicos ha de destacarse el hecho de que, por vez primera, contamos con un precepto de cabecera para este colectivo (art. 13 del EBEP) y aunque sea con el alcance de principios se recogen una serie de previsiones que deben hacer posible su surgimiento y entronque con el régimen de carrera que se prevea:

- La definición de las funciones directivas profesionales características queda a su concreción por las normas específicas de cada Administración.
- Los mismos no pueden designarse sino a través de los principios de mérito y capacidad, criterios de idoneidad y procedimientos públicos y en concurrencia.
- Este personal verá sometida su actividad a evaluación y responderá por su gestión.

Se trata, no cabe olvidarlo, de una pieza esencial en el modelo de carrera del EBEP y sin el que no resulta posible su compleción ni la resolución del viejo problema de la carrera profesional de los pertenecientes a las agrupaciones de funcionarios del más alto nivel de la escala.

Respecto a la movilidad interadministrativa el EBEP es continuista con el modelo LMRFP: se trata de una movilidad voluntaria entre Administraciones para la cual se establece la necesidad de fijar medidas a través de instrumentos de colaboración. Como quiera que la diversidad de regímenes, culminado el proceso de desarrollo, puede ser muy intensa se posibilita que un órgano participado por ellas, la Conferencia Sectorial de Administración Pública, pueda aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la indicada movilidad (art. 84). Se suma así, al requisito tradicional de que las RPT contemplen semejante posibilidad, que estemos hablando de posiciones asimilables de partida y de llegada.

4.4.- El modelo de carrera administrativa en los textos de desarrollo del EBEP.

Partimos de que el sujeto “legisladores de desarrollo” que utiliza el EBEP ha de entenderse de forma amplia, incluyendo pues todos los textos que se encuentran en circulación, hayan o no adquirido la condición de disposiciones jurídicas, sean proyectos o meros borradores de anteproyectos de leyes. Los documentos de los que nos hemos servido son los siguientes:

ARAGÓN: Anteproyecto de Ley de Empleo Público de Aragón de fecha 10 marzo 2010 (acróstico: borrador PLAr)

ASTURIAS: Ley 5/2009, de 29 de diciembre, de reforma de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Función Pública de Asturias en relación con la regulación de la carrera horizontal.

CANARIAS: Anteproyecto de Ley de Función Pública de Canarias de fecha 1 de marzo de 2010 (borrador PLCan)

CASTILLA-LAMANCHA: Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha (LC-LM)

PAÍS VASCO: Proyecto de Ley de Empleo Público de Euskadi de fecha 31 de octubre de 2011 (borrador PLPV).

VALENCIA: Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (LVAL).

A ellos han de sumarse algunos otros. Así, y por lo que respecta al régimen de la evaluación del desempeño es necesario añadir el borrador de Decreto para la Administración General del Estado de fecha 28 de junio de 2011.

4.4.a).- La opción por un modelo de carrera basada en el puesto de trabajo o basada en el Cuerpo.

En la legislación de desarrollo del EBEP podemos encontrar algunas referencias innovadoras en cuanto a la formulación del modelo, con base, generalmente, en la búsqueda de una mayor profesionalización y especialización de la función pública. En este sentido, algunas Administraciones han introducido la gestión por competencias, articulando la carrera mediante itinerarios formativos y profesionales -Ley valenciana de 2010, Ley castellano-manchega de 2011-.

Podemos encontrar apuestas por la carrera horizontal -Ley Asturiana de 2009-, fijando cinco tramos de carrera que se correspondían con otras tantas categorías personales para cada Cuerpo, escala, especialidad o agrupación

profesional, ostentando todos los funcionarios de carrera una categoría personal. Con ello se vuelve en cierto sentido a la vía desechada por el legislador estatal de 1964: el reconocimiento de categorías personales insertas dentro de los Cuerpos y escalas funcionariales para que los funcionarios pertenecientes a los mismos puedan hacer carrera profesional, en este caso de naturaleza horizontal.

En otros casos se potencia el elemento objetivo a través de la ordenación de puestos, áreas funcionales y análisis de puestos, con una opción por la evaluación del desempeño -borrador de PLEYPVasco-, optando por una línea de continuidad del modelo anterior.

4.4.b).- Elementos vertebradores del modelo de carrera y repercusión en los subsistemas de gestión de personal.

4.4.b.1) Vinculación de la carrera profesional del funcionario con la organización empleadora.

La vinculación de la carrera profesional con las necesidades de la organización sirve para responder a las exigencias de eficacia de la propia Administración (como se expresa en el borrador PLPVasco). Bien es cierto que esta idea ha de contextualizar todos los instrumentos de gestión de personal, desde la planificación hasta la carrera y otros subsistemas de gestión de personal.

4.4.b.2) Gestión de recursos humanos y función directiva

Todos los documentos jurídicos que abordan el desarrollo del EBEP se pronuncian sobre la problemática de la función directiva, lo que implica que existe conciencia real de la importancia de su tratamiento para la buena gestión de las Administraciones públicas. En los mismos, la carrera directiva se contempla como una continuación de la carrera profesional funcionarial, bien como prolongación de la misma, bien como una etapa profesional independiente y compatible con la vuelta a la posición funcionarial previa, con todo lo que ello pueda suponer tanto para el afectado como para la propia organización de la que el mismo depende.

4.4.b.3) La selección como condicionante de la carrera

El esquema heredado de la LMRFP y mantenido por el EBEP, se plasma en los diferentes textos de desarrollo del EBEP, asumiéndose la formulación ya clásica de que las promociones de la carrera profesional tienen unos topes en la estructuración corporativa. Se ofrece un tratamiento común convergente para la cobertura de puestos de trabajo (carrera vertical) y de adquisición de categorías personales (carrera horizontal), aunque los procedimientos serían completamente distintos a los previstos para el acceso a las agrupaciones funcionariales, quedando reservados para estos últimos la oposición y el concurso oposición preferentemente.

La consecuencia de todo ello es que la estructuración de la carrera profesional extra-corporativa, o mejor aún, por influencia de la nueva terminología incorporada por el EBEP, extra-agrupativa, queda mediatizada por los procedimientos selectivos que, en esencia y salvo las ventajas que, constituye también una constante en esta materia, se pueden prever para las promociones internas, es sustantivamente idéntico al que posibilita el reclutamiento de personal externo desde la sociedad.

Por consiguiente, y a pesar de la convicción y confianza que parece tenerse en una configuración normativa que potencie la carrera funcionarial, a la hora de la verdad la misma no es capaz de encontrar ninguna fisura en la arquitectura tradicional de su regulación de la que aprovecharse, sin que se detecten en los documentos avances orientados a producir rupturas, no necesariamente inconstitucionales en principio, por medio de promociones a través del trabajo (bien constitucionalmente protegido) restringidas, por lo tanto, a los que son ya funcionarios. De este modo queda sin zanjarse un punto siempre controvertido: si han de concurrir en unidad de celebración los ya funcionarios y los candidatos externos a las pruebas selectivas para acceder a las agrupaciones de funcionarios.

4.4.b.4) La movilidad interadministrativa

El EBEP ha dejado sin resolver una cuestión que resulta determinante en cualquier régimen de carrera funcionarial cual es la vertebración de canales efectivos para que sea posible el desarrollo de carreras profesionales fuera de la organización de pertenencia, viabilizando así los traslados y las subsiguientes carreras en otras organizaciones públicas. Lejos de resolver este problema, la falta de mecanismos sólidos para hacer posible dicha movilidad interadministrativa no hace sino agrandarlo. Se trata de un espacio en el que queda prácticamente todo por hacer y en el que los planteamientos singularistas en materia de carrera a los que aboca el EBEP no hacen sino dificultar su solución general.

Con todo se observan algunos pasos en la dirección adecuada, caso del Borrador de PLPVasco, que permite la movilidad entre las Administraciones públicas vascas “en aquellos puestos que así lo prevean expresamente en la respectiva relación de puestos de trabajo o instrumento de ordenación de similares características para el personal directivo”.

4.4.b.5) Evaluación del desempeño.

La evaluación del desempeño es un instrumento necesario en la gestión de personal al servicio de las Administraciones públicas; y se configura, caso de la Ley castellano-manchega de 2011 (punto VI), con carácter transversal y permanente; transversal en la medida en la que “los resultados de la evaluación del desempeño pueden condicionar casi todos los aspectos

relacionados con el empleo público, como la carrera vertical y la obtención de los puestos de trabajo o su pérdida no disciplinaria, la formación, las retribuciones complementarias y, muy especialmente, la carrera horizontal”.

Cuestiones como quién evalúa, el impacto de las evaluaciones positivas y negativas, peso de la evaluación...no siempre están resueltas en la legislación de desarrollo. Es el caso de quién efectúa la evaluación del desempeño sobre el que nada se dice, salvo en algún texto como el Decreto 37/2011 de Asturias, que lo atribuye al superior jerárquico y que contará con la conformidad del responsable superior del evaluador. O la Ley castellano-manchega que la atribuye a los superiores jerárquicos, aunque también podrán admitirse evaluaciones de otras personas jerárquicamente dependiente o sin relación de jerarquía”. Específicamente, el artículo 12 del borrador de reglamento para la Administración General del Estado asigna con carácter general la condición de evaluadores: a) al Director General o titular del centro directivo respecto de los jefes o responsables del servicio o unidad administrativa; b) los directores o responsables del servicio o unidad administrativa, respecto del personal que se encuentre adscrito a la misma. Los evaluadores deberán tener la condición de funcionarios de carrera de la AGE y pertenecer a Subgrupo igual o superior al del evaluado”.

b) Sobre el impacto que los resultados de la evaluación del desempeño sobre las carreras. En caso de evaluaciones positivas, éstas pueden tener efectos en diferentes ámbitos, y específicamente en la carrera, así el borrador de proyecto de ley de empleo público vasco establece que servirá para alcanzar los diferentes grados de desarrollo profesional en el respectivo sistema de carrera.

En cuanto a los resultados negativos, en ocasiones se establece que no se tendrán en cuenta a efectos de procesos de selección o formación, así ocurre respecto al directivo profesional” (apartado 8 del artículo 66 de la ley castellano-manchega), o respecto a otro personal, (apartado 8 del artículo 54 del borrador vasco, apartado 6 del artículo 52 del borrador canario); no se tendrá en cuenta en los procesos de selección, provisión y promoción profesional” (apartado 3 del artículo 48). Incluso, como prevé el propio EBEP, podría dar lugar a la remoción del puesto de trabajo (opción aprovechada por el apartado 8 del artículo 54 del borrador vasco)

En cuanto al papel que cumplen las Comisiones de Reclamaciones, existe una cierta preocupación por intentar que los resultados negativos de la evaluación del desempeño no se convierta en un foco de conflictividad permanente en el interior de las Administraciones y esta es la razón de su establecimiento.

4.4.b.6) Impacto del régimen retributivo sobre la articulación de la carrera.

La incidencia de las retribuciones sobre la carrera profesional en el EBEP y en su desarrollo se concreta, en la configuración de un nuevo complemento retributivo, vinculado a la evaluación del desempeño. Dicho complemento es

denominado descriptivamente como complemento de carrera profesional; aunque, a veces, aparece como una retribución independiente de la que se puede percibir por alcanzarse los objetivos definidos por cada periodo cubierto (complemento por resultados en la gestión).

El complemento retributivo de carrera profesional, al quedar previsto exclusivamente para que opere en relación con la carrera horizontal, puede cumplir la misión instrumental de impedir que puedan producirse carreras retributivas al margen de las carreras administrativas.

El artículo 129.2 B del borrador de anteproyecto de ley vasco pormenoriza el llamado complemento de carrera profesional “que retribuirá la progresión profesional del personal funcionario público a través de los diferentes grados de desarrollo profesional en los que se articula el sistema de carrera profesional de las Administraciones públicas vascas”.

Con mucha menor precisión, y limitándola a la carrera horizontal, el artículo 76 de la ley valenciana establece que “el complemento de carrera administrativa, que dependerá de la progresión alcanzada por el personal funcionario dentro del sistema de carrera horizontal establecido”. De manera más precisa, aunque con margen para una mayor precisión, el borrador aragonés en su artículo 131 b) establece que “el complemento de carrera profesional retribuirá la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal”.

Por su parte, y estableciendo concretas limitaciones a su operatividad, el artículo 85.3 de la ley castellano-manchega impone que “el complemento de carrera retribuye el tramo alcanzado en la carrera profesional horizontal cuando tal modalidad de carrera se haya implantado en el correspondiente ámbito. Únicamente puede percibirse el complemento de carrera del último tramo que se tenga reconocido”. Y mucho más asépticamente, pero abriendo mucho más el abanico de posibilidades retributivas, el artículo 74 del borrador canario establece que “retribuirá la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera horizontal”.

Finalmente, y de modo muy genérico, el vigente artículo 78 apartado 3 letra e de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, adicionado por la ley 5/2009, de 29 de diciembre establece que “el complemento de carrera profesional destinado a retribuir la progresión alcanzada dentro del sistema de carrera horizontal. La cuantía de dicho complemento se fijará anualmente por la Ley de Presupuestos del Principado”.

4.4.b.7) Formación para la carrera.

El EBEP reconoce el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de conocimientos y capacidades profesionales, pero lo hace de forma ineficiente pues no lo desarrolla ni siquiera mínimamente; a pesar de la

importancia inequívoca que la formación tiene en sí misma y también para la carrera administrativa este capítulo queda en un segundo plano y su desarrollo ha de insertarse dentro del sistema de carrera que las leyes de empleo público le atribuyan.

4.4.b.8) Gradualidad y requisitos para la progresión. Consolidación.

La gradualidad es consustancial a la propia vertebración de la carrera administrativa y por ello los textos analizados se preocupan de temporizar y graduar las progresiones en la carrera, especialmente en lo que se refiere a la carrera horizontal y, en menor medida, a la vertical; en ambas modalidades se tiende a ralentizar de algún modo las progresiones e impedir la realización de carreras fulgurantes que en nada se consideran deseables. Las otras dos modalidades de promoción, las promociones internas en su doble vertiente, al depender de que el funcionario reúna ciertos requisitos (comenzando por la titulación exigida) se les impone sólo un determinado plazo de tiempo de antigüedad, habitualmente dos años de servicio activo en el cuerpo o escala desde el que se promociona (art. 65.2 ley castellano-manchega, art. 119.3 ley valenciana, etc.), lo que facilita que sean numerosos los candidatos potenciales que pueden optar a esos ascensos, y atenuándose enormemente las posibilidades que sobre el papel tiene una restricción de esta naturaleza.

Por lo que respecta a la carrera horizontal el esquema que se sigue es muy variable. Así, encontramos que, tras fijar un número de tramos (ni menos de tres ni más de cinco, en la leyCM, art. 64.4; cinco fijos en la leyAST), el reconocimiento de cada uno de ellos (excluido el tramo inicial no retribuido, lo que sucede por igual en Castilla-La Mancha y Asturias) se hace depender de la evaluación de la persona interesada, lo que comportará la valoración de una serie de méritos, siendo la evaluación del desempeño determinante o no, y valorándose o no la antigüedad. Así, la leyCM en su artículo 64.6 considera la evaluación determinante a estos efectos y excluye la antigüedad de la valoración “sin perjuicio de la valoración de la experiencia o del periodo de tiempo transcurrido en la adquisición de los méritos”. Sin conferirle esa relevancia el Decreto asturiano 37/2011, de 11 de mayo, mediante el que se aprueba el reglamento de la carrera horizontal, incluye la evaluación del desempeño junto a otros factores a valorar obviándose totalmente cualquier consideración de la antigüedad. Sin entrar en estos detalles, pero consciente de la enorme problemática que puede suscitarse, la LeyVAL remite a un reglamento la fijación del sistema de grados de desarrollo profesional, y será en él en el que deberán regularse los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Todo ello bajo la premisa de que “con carácter general la progresión será consecutiva” (art. 117.3).

Por lo que respecta a la llamada carrera vertical y bebiendo en la misma filosofía que informara la fórmula seguida en la LMRFP, el nivel competencial

se alcanza por el ejercicio, en la forma que reglamentariamente se determine de puestos de trabajo que tengan asignado un mismo componente competencial, durante dos años continuados o durante tres con interrupción y teniendo el personal funcionario derecho “cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñe, a percibir como mínimo el componente competencial del complemento del puesto de trabajo correspondiente a su nivel consolidado”.

Algunos textos han prestado una especial atención a la imposibilidad de pérdida de los niveles consolidados en la carrera, especialmente en lo que se refiere a la que se califica como horizontal. En esta modalidad de carrera encontramos regulaciones muy claras tendentes a garantizar la consolidación, si no de todos los posicionamientos alcanzados por los funcionarios sí de gran parte de ellos. Así, por ejemplo, la ley Castellano-Manchega en su artículo 64.9, impone que “los tramos serán consolidables dentro del cuerpo o escala al que se pertenezca”, y añade tras fijar esta regla general, “el reconocimiento de un tramo no podrá ser objeto de pérdida, excepto en el caso de que se imponga la sanción prevista en el artículo 137 d. Asimismo, el tramo superior que se establezca conforme al apartado 4 también podrá perderse, en los términos que se prevea reglamentariamente, como consecuencia de los resultados de la evaluación del desempeño. En este supuesto, el personal funcionario no podrá volver a solicitar el reconocimiento de dicho tramo en el plazo de tres años”.

De modo mucho más consecuente con el principio tradicional de carrera y con la radicalidad que el mismo impone en cuanto a la consolidación de posiciones, la leyVAL establece a estos efectos que “el grado de desarrollo profesional alcanzado en la modalidad de carrera horizontal por el personal funcionario de carrera será irreversible, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario para la sanción de demérito” (art. 117.3).

4.4.b.9) Alcance de la carrera. Las posibilidades de carrera inversa.

La práctica totalidad de documentos hacen referencia a las distintas modalidades de carrera prevista en el EBEP, unos exclusivamente a las que, opcionalmente prevé su artículo 14; otros contemplando otras posibilidades, sin bien de forma muy limitada; así, País Vasco (art. 90; arts. 95 a 98) y Canarias (art. 46) siguen el EBEP. Y matizando -que no innovando-, de acuerdo con la vertebración vía itinerario profesional se incorpora la llamada promoción interna mixta de acuerdo con la cual cabe el acceso a un cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior, correspondiente a otro itinerario profesional como sucede en el caso de Valencia (art. 115 e, de su ley), algo que también viene a preverse, aunque sin denominarla, en el caso de Castilla-La Mancha (art. 62.2 de su ley).

Otras Administraciones introducen la promoción interna cruzada, como Aragón (art. 102), esto es, posibilitando la concurrencia del personal laboral en la

promoción funcionarial; o la promoción interna mixta, de acuerdo con la cual cabe el acceso a un Cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior, correspondiente a otro itinerario profesional –Valencia- (art. 115 e) algo que también viene a suceder, aunque sin denominarlas, en el caso de Castilla-La Mancha (art. 62.2 de su ley).

Como un supuesto aislado figura Asturias, que introdujo la carrera horizontal dentro del modelo LMRFP, pero sin incorporar las otras tres modalidades de carrera esquematizadas por el EBEP.

La llamada carrera inversa, a pesar de su potencialidad, ha quedado por desarrollar; mas sería injusto no reconocer que algunos textos, al preocuparse más que otros de las garantías jurídicas derivadas de la implementación de la evaluación del desempeño, posibilitan que la indicada formulación de la carrera pueda producir retrocesos que se traducirían en una carrera descendente. Así, el borrador de Proyecto vasco establece en su artículo 54.8 que “la obtención continuada de resultados negativos en la evaluación del desempeño... dará lugar a la remoción del puesto de trabajo, previa audiencia de la persona interesada y mediando resolución motivada, en los términos que se prevean reglamentariamente”. El indicado texto prevé también la aprobación de reglamentos de carrera profesional para los funcionarios de las Administraciones vascas (art. 90.4), los cuales constituirán la sede natural donde se deberán de resolver todas las cuestiones pendientes, entre ellas la que ha quedado planteada.

4.4.b.10) Itinerarios profesionales. Compromiso de la organización con sus empleados.

Una de las posibilidades abiertas por el EBEP es la de que sus textos jurídicos de desarrollo puedan establecer cauces específicos y concretos a través de los cuales los funcionarios puedan articular sus carreras profesionales. Son los llamados itinerarios profesionales; mediante ellos se hace realidad la idea de carrera como conjunto ordenado de expectativas que se encuentra en la base misma de la reformulación que de esta figura efectúa el EBEP en su artículo 14. Como se nos advierte, con acierto, en el Punto VI de la Exposición de motivo de la ley castellano-manchega, traduciendo en palabras la idea rectora de los itinerarios: *“el reto consiste en organizar la promoción profesional del personal empleado público para que se encauce por los caminos o itinerarios previamente definidos e incentivados por la Administración, en los que su trayectoria y actuación, aptitudes y formación profesionales sean más adecuados o contribuyan en mayor medida al cumplimiento de los objetivos que la Administración debe cumplir”*.

Los itinerarios profesionales constituyen una posibilidad real que encontramos materializada en buena parte de los textos analizados. Así la ley castellano-manchega en su artículo 62.2 determina que, a los efectos de esta ley, se

considerará itinerario profesional el conjunto de Cuerpos, escalas o, en su caso, especialidades, en los distintos grupos y subgrupos de clasificación profesional, que tengan asignadas una o varias áreas de competencias, capacidades, conocimientos y formación comunes

En ambos casos no se deja libertad a las Administraciones para fijar el diseño y determinar la estructuración de itinerarios de promoción profesional al margen de esa definición cerrada, que habrá de respetarse en todo caso.

Respecto al compromiso de las organizaciones con las carreras de sus empleados cabe destacar que al amparo del desarrollo del EBEP puede observarse una mayor sensibilidad en relación con el desarrollo de las carreras pues se le encomiendan a las organizaciones unas mayores cotas de responsabilidad en esta materia, dicho todo esto de manera general. Se observa así, y pueden aislarse, ciertos datos y elementos que llevan a que las carreras profesionales se constituyan en eje de preocupación por parte de las empleadoras.

4.4.b.11) Garantías jurídicas y procedimentales.

Una de las críticas menos discutibles en relación con el tratamiento que el EBEP hace de la carrera profesional es la de haber incurrido en una enorme pobreza en relación con la cuestión, nada menor, de las garantías que habrían debido preverse para salvaguardar las consecuciones que hubieran podido alcanzar los funcionarios a lo largo de su carrera administrativa. Posiblemente esta crítica pierda parte de su dureza si tenemos en cuenta que lo que se viene es a diferir el tratamiento de esta materia que queda, así, a lo que puedan determinar los legisladores de desarrollo que, o bien pueden recorrer la misma senda de indefinición del legislador básico u optar, en cambio, por una línea mucho más sólida, dotando de una mayor concreción a ese régimen. Pudiéndose llegar incluso a articular, lo que no resulta descabellado un verdadero sistema de garantías, que resolvería en parte, esa carencia general.

Existe gran indefinición en el sistema de garantías. En efecto, si tenemos presente que el EBEP establece que las garantías serán las previstas para cada sistema de carrera, y cada sistema o modalidad de carrera será el que se concrete por cada legislador de desarrollo, habrá de ser cada uno de ellos en concreto el que se pronuncie sobre este apartado. Esta previsión se contempla sobre la base de que existe ya todo un entramado de posibilidades (las llamadas modalidades de carrera), a las que cabe sumar, por el peso que la misma tiene, la evaluación del desempeño, que para nada imponen garantías fijas en este terreno, ni comunes ni disponibles, por lo tanto.

Este hecho contrasta con la mayor sensibilidad que se advierte en relación con las llamadas garantías procedimentales, más presentes en las legislaciones de desarrollo, quizá también porque en este caso el marco legal que proviene del

EBEP aboca a ello. Basten dos botones de muestra de cuanto decimos: el tratamiento de la evaluación del desempeño y el demérito como sanción, los cuales aparecen intensamente procedimentalizados.

Como hemos apuntado, la evaluación del desempeño puede entenderse como un procedimiento administrativo, lo que implica que ha de rodearse de garantías. Por lo que respecta al demérito como posible sanción a imponer encontramos posicionamientos sobre el mismo en todos los textos de desarrollo, frecuentemente definitorios (en clave EBEP), y sobre su alcance real también. De este modo se le confiere el máximo nivel de garantía, también jurídica, a los términos en los que repercutirá sobre la carrera profesional, sea sobre el conjunto de ella, sea sobre alguna de las modalidades que hayan sido previstas, de tal suerte que la paralización en las posiciones alcanzadas será factible cuando se ha cometido alguna infracción disciplinaria y la misma ha quedado advenida a través del correspondiente expediente sancionador.

4.4.b.12) Comisiones de la Función Pública y carrera profesional.

Todos los documentos jurídicos estudiados se preocupan de establecer estructuras organizativas específicas a las que se le encomiendan las funciones de coordinación y de supervisión de la aplicación normativa y sobre la gestión de recursos humanos en cada uno de los ámbitos en los que se proyecta la legislación de que se trate, pues esta puede afectar no sólo a las Administraciones autonómicas sino a otras que, como las locales, pueden recibir también tratamientos concretos a través de este grupo normativo.

Bajo distintas denominaciones, aunque prevalece la de Comisión y de Consejo por encima de otras posibles, se perfilan dichas estructuras que son sumamente necesarias y sería impensable que una normativa tan problemática en su implementación no contara con una sala de mandos desde la que supervisar y gestionar este capítulo de los recursos humanos.

4.4.b.13) El papel de los Institutos de Administración Pública en materia de carrera y formación. Los Registros de personal

A la vista del nuevo contexto generado por el EBEP y por el desarrollo normativo si se mantiene este enfoque en los nuevos textos y si, profundizando en esa idea rectora, si se le encomienda alguna función especialmente relacionada con la implementación de las carreras profesionales de los empleados públicos.

En algunos de esos textos encontramos la clave del momento actual de Institutos que ya no es el de unos organismos a los que se le encargan la formación y, en su caso, la selección de los funcionarios públicos de la Administración autonómica dependiente, sino que, como sucede con el Instituto Aragonés de Administración Pública “sus funciones pueden extenderse al

conjunto de Administraciones públicas aragonesas, configurándose como entidad de provisión de servicios de formación, selección y evaluación de los empleados públicos” (punto IV *in fine* de la Exposición de Motivos del borrador referido).

En consecuencia, dicho borrador de proyecto de ley en su artículo 14 atribuye al Instituto Aragonés de Administración Pública la gestión de la selección, la formación y la evaluación del desempeño de los empleados públicos de la Administración autonómica “así como en los términos previstos en este texto, del resto del sector público autonómico o local”. A estos efectos, y dentro del capítulo de la formación se incluye “la acreditación de la formación exterior y de las competencias de los empleados públicos”.

De un modo mucho más preciso que en el ejemplo anterior, el borrador de proyecto de ley de empleo público del País Vasco, establece entre las atribuciones del IVAP (art. 19.2) la selección de los empleados públicos, la del personal directivo, la formación para el puesto de trabajo, incluida la formación para la carrera profesional del personal al servicio de la Administración autonómica y de los organismos autónomos, así como el reconocimiento de la formación no organizada o impartida por el IVAP y de las competencias profesionales. Asimismo, y como elemento novedoso, puede consignarse la creación de una Comisión de Desarrollo Profesional que estará adscrita al Instituto (de acuerdo con su artículo 94,4) y que será la que se encargue del reconocimiento de los grados de desarrollo profesional.

De modo mucho más flexible, y siguiendo el esquema tradicional, el artículo 139 del borrador canario de proyecto de ley de empleo público establece entre los fines del Instituto Canario de Administración pública: la formación, la cualificación y el perfeccionamiento del personal y, en su caso, la colaboración en el proceso de selección del personal al servicio de la Administración autonómica y de las Entidades Locales de Canarias “en los términos que se convengan en los mismos”.

4.4.b.14) Información relativa a las carreras individuales y Registros de Personal y Sistemas administrativos de Información.

A pesar de que todos los textos contienen menciones a los Registros de Personal y, en su caso, a los Sistemas Administrativos de Información en materia de Recursos Humanos, la tónica general es que no será posible rastrear las trayectorias reales de cada uno de los funcionarios y, en consecuencia, una parte significativa de la información se perderá irremediabilmente sin conferirle la utilidad que podría tener una vez procesada debidamente. Como excepción, el artículo 53 del borrador del PLPV presenta un mayor grado de sensibilización.

En consecuencia, y a falta de un tratamiento mucho más acorde con la gestión finalística de la información existente, puede decirse que se desconoce por los centros de decisión de manera rigurosa, cuáles son las líneas que siguen en el desarrollo de su *cursus honorum* sus propios empleados, ni qué puestos de trabajo de los existentes pueden estar sirviendo para que los aquellos promocionen de unos niveles a otros, ni la importancia, por lo tanto, que a estos efectos está teniendo cada uno de ellos en concreto. En suma, se desconoce la incidencia real que puede tener la supresión o la creación de puestos en relación con la carrera de los empleados, lo que es tanto como decir que no puede ponerse en marcha una verdadera planificación de las carreras, al faltar unos datos o informaciones asociadas esenciales para su configuración.

4.4.b.15) Conflictividad y gestión de las carreras profesionales.

No cabe duda de que supondría un enorme avance para el conjunto del sistema administrativo y judicial que una parte importante de la conflictividad que pudiera generarse a partir de las actuaciones en materia de gestión de las carreras profesionales pudiera ser canalizada y resuelta a través de instancias que pudieran ser verdaderamente válidas para aminorar dicha conflictividad, minimizando su impacto para el entorno administrativo y rebajando su incidencia sobre el aparato judicial.

Como quiera que la reciente Ley de Tasas de 2011 ha hecho desaparecer el privilegio que los funcionarios tenían de comparecer y defenderse por sí mismos ante los órganos unipersonales (apartado 3 del artículo 23 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998 que ha sido suprimido), y aunque los empleados públicos gocen de exención respecto del abono de las tasas, al menos en primera instancia (no así del pago de las costas judiciales, caso de producirse su imposición en sentencia) no cabe duda de que se ha producido un incremento palpable en el coste del acceso a la justicia para todos ellos, lo que hace aún más necesario que se configuren instancias administrativas –si están dotadas de independencia mucho mejor– desde las que abordar estas cuestiones con soluciones reales y efectivas.

A este respecto cabe señalar que el capítulo de la evaluación del desempeño, por la trascendencia que el mismo tiene para todo el conjunto de la función pública y, más en concreto para la gestión de las carreras profesionales, constituiría la sede más idónea para establecer este tipo de instancias. Aunque de momento esta idea renovadora no haya calado de modo general en los documentos analizados.

El que algunas leyes aplicables, como la de empleo público de Castilla-La Mancha, impongan la necesidad de establecer órganos colegiados de evaluación que podrán proponer medidas de revisión y de control, así como de resolución de las reclamaciones que se presenten (art. 66, apartado 7), reclamaciones que sustituirán a los recursos administrativos ordinarios que

procedan en los términos del artículo 107.2 de la LRJPAC, no hace sino dejar al descubierto el enorme margen que existe aquí para hacer frente a este problema y la posibilidad real de articular vías sólidas para aminorar la conflictividad en el interior de las Administraciones públicas. De este modo se secundaría y se progresaría, además, en la línea abierta por otros textos jurídicos de materias diferentes que se han abierto ya a las medidas de resolución de conflictos por medios alternativos a los tradicionales, como sucede, por ejemplo, con la contratación del sector público español, que por influjo del Derecho comunitario ha sido receptivo a estos planteamientos renovadores.

5.- LA OPCIÓN POR UN MODELO BASADO EN ÁREAS O ÁMBITOS FUNCIONALES

5.1.- Antecedentes y contexto de los análisis funcionales/áreas funcionales: concepto de áreas funcionales

Una de las iniciativas clave del proceso de reforma de la función pública estatal que tomó fuerza especialmente a partir de la LMRFP fue la estrategia anticorporativa que pretendía racionalizar y someter el aparato burocrático estatal conformado por Cuerpos de funcionarios a la nueva dirección política.

Uno de los instrumentos clave en este proceso fue el impulso de un modelo basado en el concepto de “puesto de trabajo”, concretado en la elaboración y aprobación de Relaciones de Puestos de trabajo (RPT) como instrumento de ordenación de personal y pieza clave para estructurar la carrera administrativa y el sistema retributivo. Este instrumento se extendió rápidamente tanto a las incipientes Administraciones autonómicas como a las locales.

Una idea asociada a este impulso era la normalización y homogeneización de la ocupación pública, buscando elementos objetivos para estructurar y dar coherencia a unas Administraciones públicas en importante crecimiento. Se pretendía así traducir la misión y los objetivos de la organización en tareas agrupadas alrededor de puestos de trabajo, como punto de partida para el diseño de estructuras orgánicas racionales y adecuadas a las actividades a desarrollar.

A pesar de ello, en la práctica se mantuvieron muchos de los elementos propios de la lógica de Cuerpos, especialmente en ámbitos tan importantes como el acceso y la promoción interna, y con ello se mantuvieron también las tensiones de determinados colectivos profesionales para eludir la tendencia homogeneizadora (Ferret, 1997).

Tanto la vigencia de principios propios de la lógica de Cuerpos como la utilización laxa de la definición de puestos de trabajo, muy a menudo ajustada a las necesidades de flexibilidad y adaptación que requería una gestión de recursos humanos con dificultades para retribuir y promocionar sus efectivos, favorecieron el cuestionamiento del modelo; cuestionamiento que se concretaba en términos de distancia entre una realidad formal de estructuras basadas en puestos de trabajo y una gestión real que las utilizaba tan sólo como legitimación *a posteriori* de decisiones tomadas con criterios alejados de la racionalidad a la que supuestamente respondían aquellos instrumentos.

Ante esta situación, en distintas Administraciones surgieron iniciativas que pretendían mejorar la adecuación de elementos propios de la estructura

orgánica, como los puestos de trabajo y elementos a ellos asociados, como los perfiles profesionales que debían ocuparlos.

El proceso consistió en la creación de puestos tipo, frente a lo que antes eran puestos personalizados, lo que condujo a una simplificación del número de puestos, agrupándolos posteriormente en áreas funcionales, conectándolas con las necesidades de carrera y movilidad entre puestos. En este sentido, el área funcional se entiende como un instrumento de organización de los puestos de trabajo del personal al servicio de las Administraciones públicas, que consiste en la agrupación de puestos de trabajo que exigen conocimientos y destrezas comunes, que está condicionada por el tiempo de permanencia en el mismo puesto y la complejidad del puesto (López Basterra, 2012). Con este instrumento se facilita la polivalencia funcional, así el Tribunal Supremo -STS de 5 de junio de 2009- la ha definido como un instrumento organizativo de los puestos de trabajo.

5.2.- La opción por los análisis/áreas funcionales

El “análisis funcional de puestos de trabajo”, como iniciativa que pretendía transformar la gestión de los recursos humanos, se desarrolló con diferentes instrumentos e intensidades en la Administración de la Junta de Andalucía, la Generalitat de Catalunya y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Conectando con las debilidades apuntadas en relación al modelo de función pública en lo referente a los puestos de trabajo, dicha iniciativa planteaba redefinir el concepto mismo de puesto de trabajo para otorgarle un carácter estratégico, ajustado a la misión y a los objetivos de la organización, que permitiese apoyar un replanteamiento de los diferentes subsistemas de la función de personal (selección, formación, promoción y carrera, retribución, evaluación, entre otros).

a) Una referencia normativa inicial en este sentido aparecía en la legislación autonómica andaluza, que, a través del Decreto 6/1996, de 13 de febrero, introdujo las áreas funcionales, las áreas relacionales y las agrupaciones de áreas como nuevos instrumentos para la racionalización y organización funcional de la función pública.

El área funcional se configuró como uno de los contenidos esenciales de las relaciones de puestos de trabajo, de tal manera que todos los puestos funcionariales estarían adscritos a una determinada. Esta sería definida como conjunto de actividades y tareas homogéneas, con características comunes respecto de los conocimientos y formación necesarios, así como de los procedimientos de trabajo utilizados.

Para la adscripción de un puesto de trabajo a un área funcional determinada se debía seguir un procedimiento detallado que exigía el análisis global de las

competencias que tenía asignadas el centro directivo (no el puesto) al que estaba adscrito. Se debían examinar las características esenciales de cada puesto de trabajo, especialmente las relativas a la formación exigida para desempeñarlos y las tareas concretas atribuidas a cada uno de ellos dentro de la unidad o centro al que estaba adscrito y, por último, se tendría que realizar un análisis de los procedimientos de trabajo básicos que se utilizaban en los mismos, así como de los medios de que se disponía para llevarlos a cabo. Sólo a partir de este exhaustivo análisis de las funciones del puesto y del órgano en el que desempeñaría sus tareas podría adscribirse el puesto a una de las áreas funcionales.

Además de las áreas funcionales, se definieron en la función pública andaluza las denominadas áreas relacionales, configuradas como otra herramienta más de la ordenación funcionarial. El área relacional de un puesto de trabajo concreto se definía como un área funcional distinta del área al que estaba adscrito dicho puesto y con la que se relacionaba en función de los cometidos, características y procedimientos de trabajo análogos que desarrollaba. A diferencia del área funcional, los puestos de trabajo podían o no tener un área relacional, o varias áreas relacionales hasta un máximo de dos, pero no eran obligatorias para la definición de un puesto de trabajo. Por último, en este universo organizativo habría que tener en cuenta además la agrupación de áreas, que aparecía definida como el conjunto de áreas funcionales homogéneas, por la finalidad que perseguían en el marco del sistema administrativo.

b) En el caso del *País Vasco* también se planteó un ambicioso y profundo proceso de racionalización de su sistema de función pública a través de los análisis funcionales, que supuso potenciar el elemento objetivo a través de la ordenación de los puestos de trabajo, áreas funcionales y análisis funcionales de puestos. A estos efectos, y con una apuesta decidida por la evaluación del desempeño, estamos ante un modelo en el que el elemento objetivo ocupa un lugar central, aunque ello no implica que se desconocieran otros factores.

El cambio de paradigma que supuso la aplicación de los análisis funcionales en la Administración Vasca se asienta en un cambio de modelo articulado sobre tres piezas (Administración/trabajo/trabajador), triángulo sobre el cual se proyectan las diferentes políticas de personal, organización y recursos humanos. Se pretende con ello crear un sistema interdependiente, es decir, que la intervención sobre uno de los componentes impregnara al resto. La aplicación de estos análisis no podían observarse exclusivamente como una actividad de racionalización de estructuras, puesto que ello supondría un gran riesgo, ya que no se habría actuado sobre otros componentes del sistema que quedaban igualmente afectados por el nuevo diseño organizativo.

La implantación de los análisis funcionales se enmarcó en un programa de racionalización de recursos humanos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que seguía el camino de los programas de renovación que se impulsaron a partir de la década de los noventa en el País Vasco y que tuvieron su concreción principal en el Informe “CORAME” y en la creación posterior de la Dirección de la Oficina de Modernización Administrativa.

Los análisis funcionales nacieron de un diagnóstico previo que llevó a cabo la Oficina para la Modernización en el que se detectaron desajustes entre puestos de trabajo en lo referente a sus funciones, niveles retributivos, pertenencia a diferentes grupos y cuerpos, denominaciones heterogéneas, así como una dispersión aparentemente excesiva de los mismos. De esta constatación surgió la necesidad de abordar con detenimiento el análisis funcional de las relaciones de puestos de trabajo. Se partía, asimismo, de la evidencia de un sistema de carrera basado en la valoración del puesto de trabajo, y, dado que el mismo solía ser revalorizado de acuerdo con las funciones que puntualmente realizaba una persona -con el fin de retribuirle mejor y retenerla-, una vez que la persona con un desempeño excepcional dejaba el puesto sobrevalorado, éste era ocupado por alguien cuyo desempeño y funciones no se diferenciaban de los demás, creando agravios comparativos.

Los primeros análisis funcionales se desarrollaron en 1997, y afectaron a los antiguos Grupos de Titulación “C” y “D”: de 258 puestos de trabajo existentes se redujeron a 18 puestos de trabajo, apareciendo, además, la noción de puesto tipo. En 1998 se inició la elaboración del proyecto de análisis funcionales de los puestos de trabajo de los antiguos Grupos de Titulación “A” y “B”. El 20 de diciembre de 2001, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos aprobó el citado Proyecto y acordó la elaboración de un Plan de Implantación. Se analizaron 1.184 puestos de trabajo (en total casi dos mil dotaciones), y un primer análisis dio unos resultados sorprendentes: los puestos de trabajo “tipo” de los Grupos “A” y “B” se redujeron a 155.

Este proceso de racionalización de la función pública vasca fue largo, debido especialmente a que se planteó a través de un proceso interno de elaboración de una compleja metodología, así como de una implantación gradual. Tras la concreción de los puestos de trabajo tipo y la simplificación resultante, se llevó a cabo una nueva valoración de los puestos de trabajo y una reducción drástica de los niveles de complemento de destino, que en la Administración Vasca se limitaron únicamente a ocho para todos los Grupos de Titulación. Posteriormente, se modificó el sistema retributivo, partiendo de la concepción de que una cosa eran las funciones (qué hacía el puesto de trabajo) y otras las tareas (cómo se hacían o desarrollaban esas funciones). Y finalmente se elaboraron nuevas relaciones de puestos de trabajo, que fueron publicadas en 2007 y que estaban ajustadas a la política de análisis funcionales. Con

anterioridad se aprobó una batería de Decretos que incorporaban esa política de análisis funcionales a la Administración Vasca, y, entre otras cosas, creaban las áreas funcionales.

Cabe destacar que este largo proceso de racionalización no hubiese sido posible sin un fuerte liderazgo político, impulsado desde la Vicelehendakaritza, así como sin la existencia de un equipo de profesionales que tuvo una gran continuidad y de una importante inversión en impulsar la investigación y la construcción de un modelo teórico que después, con las modulaciones necesarias, se trasladó a la práctica.

Resulta significativo que las dos iniciativas comentadas constituyeron un precedente de lo que sería después el artículo 73.3 del EBEP, que recoge las “agrupaciones de puestos” como un elemento estructural diferente de las “agrupaciones de funcionarios”, reguladas en el artículo 75 del EBEP, así como de las relaciones de puestos de trabajo del artículo 74 del EBEP.

c) A resultas de lo apuntado por la norma básica, y en lo referente al caso de la *Generalitat de Catalunya*, cabe destacar el establecimiento de los denominados ámbitos funcionales como una iniciativa en esta misma dirección.

Las bases del planteamiento de la Administración autonómica catalana se esbozaron en el Decreto 202/2008, de 14 de octubre, por el cual se regulan los ámbitos funcionales en la Administración de la Generalitat de Catalunya. Esta iniciativa se orientaba a crear agrupaciones de puestos de trabajo según sus características con el objetivo de ordenar la selección, la formación y la movilidad en la administración pública catalana. Con dicho enfoque, la creación de los denominados ámbitos funcionales se enmarcaba en una estrategia organizativa que, bajo criterios de transversalidad, impacto cuantitativo e identificación de perfiles de competencias profesionales específicas, pretendía orientar a una mejor adecuación de las personas a los puestos de trabajo que ocupaban y a las funciones de los servicios que debían prestar.

El Decreto definía el concepto de ámbito funcional como agrupación de puestos de trabajo con finalidades y funciones homogéneas y, por lo tanto, con unos requerimientos compartidos con respecto a conocimientos, procedimientos y actitudes para desarrollar estas funciones. A partir de la creación de comisiones específicas para los 13 ámbitos funcionales inicialmente identificados se planteó la asignación de puestos y su consiguiente impacto en los subsistemas de selección y movilidad del personal funcionario al servicio de la Administración de la Generalitat Catalunya.

Aunque con ligeras diferencias en cuanto a denominaciones, los tres casos apuntados suponen un intento por reformar el modelo de puestos de trabajo con un enfoque más estratégico, a través de su agrupación en áreas/ámbitos

funcionales por razón de su polivalencia, que se recoge en la correspondiente RPT y que no afecta a la existencia de elementos estructurales vigentes en el sistema de función pública (Cuerpos y Escalas) ni al resto de elementos de ordenación (como las RPT). En los casos andaluz y vasco se incluyen además las áreas relacionales como relaciones entre áreas funcionales que permite rutas e itinerarios profesionales entre puestos de trabajo (a partir de la adquisición de determinados conocimientos y habilidades y siempre dejando la decisión sobre la progresión profesional en manos de los empleados públicos). Esto requiere reuniones con el superior que informa sobre los itinerarios profesionales y sobre las posibilidades de carrera.

En definitiva, se proponía transformar una de las bases de la institución vigente con una nueva orientación que planteaba la superación de ciertas rigideces y una interpretación meramente formal de la propia estructura de puestos de trabajo, para así recuperar su potencial como mecanismo de gestión de recursos humanos al servicio de una estrategia corporativa.

d) El modelo de áreas funcionales también ha sido la opción para articular la carrera del personal laboral, si bien no de forma unitaria. El EBEP establece que “la carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos”, por lo que los convenios son un instrumento fundamental para establecer los mecanismos de carrera del personal laboral en las diferentes Administraciones públicas; aunque, en ocasiones, se basan en la valoración de determinadas competencias.

Así el Texto actualizado del Convenio único del personal laboral de la Administración General del Estado de 10 de octubre de 2006 (BOE de 14 de octubre), parte, entre sus criterios inspiradores, de la profesionalización y promoción de los trabajadores, en un contexto de planificación y ordenación de los recursos humano, de adecuación y suficiencia de plantillas a las necesidades del servicio y de una adecuada y eficaz adscripción profesional de los trabajadores, previa identificación y valoración de los puestos de trabajo y una racionalización y simplificación y mejora de los procesos y métodos de trabajo. El encuadramiento o clasificación profesional del trabajador dentro de un grupo profesional ha de hacerse en base a la ponderación de determinados factores -conocimientos y experiencia, iniciativa, autonomía, responsabilidad, mando y complejidad-, en cuya valoración se tendrán en cuenta determinadas competencias.

Más claro resulta el Convenio colectivo del personal laboral de la Comunidad de Madrid que articula la carrera según áreas funcionales, atribuyéndole la finalidad de “incrementar la capacidad de trabajo y los niveles de motivación e integración de los trabajadores”. Se crean diferentes grupos profesionales a los que se adscribirán los trabajadores mediante áreas funcionales -Gestión y

Servicios Comunes, Técnica y Profesional, Actividades Específicas-, pudiendo, aunque no de forma necesaria, asignar especialidades dentro de algunos grupos profesionales. Asimismo, se plantea la posibilidad de movilidad entre Administraciones públicas en el marco de un acuerdo de reciprocidad, pudiendo actuar como mecanismo de carrera en organizaciones en las que el trabajador se encuentra estancado.

5.3.- La perspectiva de la gestión por áreas funcionales

Con el modelo de áreas funcionales el empleado puede conocer los itinerarios profesionales que ofrece la Administración, facilitando la movilidad y los mecanismos de carrera. Con este modelo de gestión de los recursos puede cumplirse el principio de adaptación de la persona y su perfil profesional al puesto que desempeña, de forma que no bastan los conocimientos adquiridos sino cómo desarrolla el puesto de trabajo –destrezas-. Esto sirve para vincular más fácilmente a la persona a las necesidades de la organización y puede repercutir en la carrera profesional de los empleados.

El modelo de áreas funcionales tiene como ventajas la mejora de la empleabilidad y la polivalencia funcional, facilitando la movilidad del personal en función a necesidades organizativas, pero también vinculado a carrera. El personal es el que autogestiona su carrera profesional, mediante itinerarios formativos y de carrera prediseñados, aunque para ello ha de cumplir las conductas –competencias- asignadas en el área funcional, que habrán de tenerse en cuenta en la evaluación del desempeño.

El modelo de áreas funcionales está íntimamente relacionado con la movilidad horizontal o en el puesto de trabajo basado en el mérito y contribuye a un mejor desempeño del mismo. Para ello el trabajador tiene que conocer el itinerario profesional y el formativo, de acuerdo con ello podrá seleccionar los cursos y la formación más adecuada a su progresión personal, permitiéndole incluso pasar de un área funcional a otra; pero será la Administración la que, en función a sus necesidades, oferte dichos itinerarios de progresión personal.

Con este modelo se pasa del “qué hay que hacer, cómo se hace y cómo se sabe que está bien hecho, al quién puede o debe hacerlo”. Importa cómo se prestan los servicios y los destinatarios de los mismos. Los pilares para ello son la evaluación del desempeño y los directivos públicos profesionales, pero la eficacia no está relacionada con trabajar más sino con trabajar mejor

El modelo de áreas funcionales se basa en la valoración y simplificación de puestos de trabajo, ya que hay un número excesivo de puestos de trabajo, derivado de la excesiva personalización de los mismos: se pensaba más en la persona que en las necesidades de la organización.

Partiendo de lo dicho, resulta significativo que muchas iniciativas orientadas a transformar la institución, con diversidad de planteamientos, alcance y resultados, no han conseguido, sin embargo, generar alternaciones significativas en la tendencia marcada. Todo ello porque es necesario conectar el modelo de áreas funcionales, en un contexto de Administración integrada, con los diversos subsistemas de gestión de personal –selección, formación, retribución, evaluación del desempeño...-.

5.4.- Modelo de gestión por áreas funcionales y gestión integrada de recursos humanos

La propuesta de una visión integrada de la gestión de los recursos humanos, combinada con la referencia a la “función pública” como expresión de las reglas del juego que la caracterizan la gestión, permite destacar un conjunto de factores que han generado un escenario de baja potencialidad de cambio en el modelo vigente.

Este escenario era el resultado de una configuración institucional basada en la interacción de una serie de normas, reglas, valores, estructuras y procesos que tienden a autorreforzarse, mediante mecanismos formales e informales. A ello cabe añadir la práctica ausencia de políticas efectivas y sostenidas en materia de personal, y la frecuente falta de un claro direccionamiento capaz de reconocer los procesos de reproducción institucional y actuar sobre ellos.

En este contexto, las únicas reformas que parecen revelarse como viables son aquéllas que resultan acordes con la institución vigente. Y si ello es así, tan sólo cabe esperar modificaciones de carácter incremental en el sistema de función pública.

Sin embargo, desde distintas Administraciones públicas se han impulsado iniciativas orientadas a promover la transformación de la función de personal para mejorar las capacidades institucionales. El replanteamiento de la lógica de puestos de trabajo a través de los análisis funcionales permite apuntar el surgimiento de un planteamiento transformador que pretende incorporar una visión integral del sistema.

Un elemento esencial para valorar la viabilidad de esta propuesta es su estrategia de adaptación a la realidad institucional que pretende transformar. La falta de concordancia entre lo que presupone esta receta y la realidad de las normas, valores, estructuras y procesos que configuran las reglas del juego y la “manera de hacer” de la gestión de personal es la principal dificultad para su aplicación efectiva.

Para conseguir transformaciones de mayor alcance hace falta un reconocimiento previo de las instituciones vigentes y comprobar hasta dónde inciden en el desarrollo de las políticas de personal, identificando las

situaciones de cambio potencial como oportunidades para desarrollar una estrategia integrada. Identificar las instituciones vigentes en las Administraciones públicas se presenta, desde este enfoque, como un paso previo por valorar la oportunidad de incorporar nuevas herramientas de gestión. Para conseguirlo hace falta observar la legislación, pero también cómo se aplica, y hace falta observar las estructuras orgánicas y los procedimientos de funcionamiento. Pero más allá de estos componentes, se requiere conocer sus interrelaciones de refuerzo mutuo a través de las cuales las instituciones tienden a reproducirse y resistirse al cambio. Se trata, en definitiva, de conocerse un poco mejor antes de implantar soluciones descontextualizadas.

5.5.- Factores para valorar el modelo de gestión por áreas funcionales

MODELO DE GESTIÓN POR ÁREAS FUNCIONALES Y MODELO DE CARRERA PROFESIONAL ASOCIADO	
Principal aportación	Racionaliza y articula el sistema de puestos de trabajo, facilitando la aplicación de mejoras en subsistemas de la función de personal como selección, carrera o formación, entre otros.
Vinculación con las necesidades organizativas	<u>Máxima</u> : La estructura orgánica condiciona el derecho a la carrera. Además se vinculan las áreas funcionales a los principales ámbitos de actividad de la organización, facilitando la definición de estructuras más especializadas (en sentido amplio)
Distancia respecto al modelo vigente de función pública	Se apoya en la lógica de puestos, pero busca una mayor racionalización de estructuras administrativas
Experiencias desarrolladas	En otras Administraciones españolas, inclusive para personal laboral
Extensión al conjunto de Administraciones públicas	Resulta aplicable en su desarrollo a diferentes tipos de Administraciones
Extensión al conjunto de empleados públicos	Modelo extensible a diferentes colectivos de empleados públicos, inclusive personal laboral
Requerimientos para su puesta en marcha y mantenimiento	Aunque muchas organizaciones disponen de Relaciones de Puestos de Trabajo, catálogos o instrumentos análogos, requiere un importante esfuerzo organizativo para definir y articular las áreas. Sin embargo existen experiencias desarrolladas y conocimiento experto que podría facilitar eventuales procesos de implantación.

Requerimientos exigidos a personal vinculado	Titulación y superación de curso de formación para peaje para la adquisición del grado profesional requerido. Formación de los evaluadores
Impacto en subsistema carrera	Permite articular claramente itinerarios de carrera, tanto intra-áreas como entre éstas (a través de las denominadas áreas relacionales)
Impacto en subsistema retribución	Impacto en carrera vertical –se abonan las retribuciones del puesto- y en carrera horizontal -las correspondientes al grado profesional obtenido por la especialización-.
Impacto en subsistema formación	Importante. Es necesario pagar peajes formativos que permitan la carrera. Facilita articular una formación alrededor de áreas especializadas, optimizando aprendizajes en el conjunto de la organización

6.- LA OPCIÓN POR UN MODELO DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS

6.1.- Sobre el concepto de competencia

Uno de los ejes para articular las propuestas en materia de carrera administrativa es vincular su plasmación operativa con las necesidades de la Administración pública. Para ello resulta sugerente tomar en consideración modelos integrales que se basan en procesos de mejora continua de los profesionales que integran las organizaciones públicas y, en esa línea, vinculan su desarrollo con las necesidades organizativas de prestación de servicios.

Con un enfoque centrado especialmente en las capacidades y el comportamiento de los empleados públicos, el modelo de gestión por competencias plantea una visión que pretende integrar los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos.

El origen y las concreciones del modelo resultan bastante diversos, contrastándose su interpretación a nivel internacional con su plasmación en diferentes Administraciones españolas.

El propio concepto central del modelo se formula en distintos términos según las diferentes iniciativas. A modo de ejemplo, desde un estudio comparado de experiencias internacionales impulsado por la OCDE (Beeck and Hondegum, 2009) se contrastan diferentes acepciones y se destaca la definición aportada por Vakola et al., (2007) que indican que “una competencia relacionada con el trabajo individual es el conjunto de patrones subyacente al comportamiento de un empleado que se relacionan con un rendimiento eficaz y/o superior, que actúan tanto a nivel individual como grupal (rendimientos superiores tanto en trabajos individuales como colectivos) y que proveen de ventaja competitiva a la organización en la cual se implementan y aplican”.

Desde diferentes experiencias desarrolladas por Administraciones públicas españolas, tanto autonómicas como supralocales y locales, se apuntan definiciones que van en la misma línea. Un ejemplo se encuentra en el documento elaborado por Embid et alii (2011), donde se recupera la definición aportada por Pereda y Berrocal (2009) que define competencia como *“un conjunto de comportamientos observables que están causalmente relacionados con un desempeño bueno o excelente de un trabajo concreto y en una organización concreta”*.

En la experiencia impulsada por la Diputación de Barcelona se define el concepto como *“la interacción dinámica del conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, valores y motivaciones, que una persona pone en juego en su puesto de trabajo y de la que resulta un rendimiento excelente en el desarrollo de las funciones que éste tiene asociadas, en una organización y en un momento determinado* (Pascualena, 2009).

En el caso del Ayuntamiento de Manlleu se destaca la definición de competencia ofrecida por Boyatzis (1982) como *“una característica subyacente a la persona que está causalmente relacionada con una actuación excelente en el puesto de trabajo”* y que, en este caso particular, se vincula a tres componentes: saber actuar, querer actuar y poder actuar (los dos primeros en manos de los empleados y el tercero como factor relacionado con el contexto en el que se encuentra el empleado y con los medios disponibles que se encuentran a su alcance, condicionantes de la efectividad en el desarrollo de sus competencias) (Noguer y Guzmán, 2007).

En el desarrollo y despliegue de dichas definiciones aparecen ciertos rasgos en común como la asociación de la competencia a atributos como conocimientos, habilidades, actitudes y características personales, o el hecho de relacionarlas con comportamientos observables, punto de partida para concreción y atribución a diferentes ámbitos de actividad de la organización.

6.2.- La perspectiva de la gestión por competencias

La incorporación de la perspectiva de las competencias supone una visión integral alternativa de la gestión de los recursos humanos, que se centra en las características de los empleados públicos y en el rendimiento organizativo, más que en unos puestos de trabajo fijados, a veces muy rígidamente. Frente a concepciones de la organización pública articulada mediante organigramas y relaciones de puestos de trabajo –más o menos formalizadas-, pensadas especialmente para entornos estables y procesos de trabajo lineales, la visión desde las competencias pretende enfatizar cómo determinados conocimientos, habilidades y actitudes de los empleados públicos inciden en los resultados efectivos de la actividad. En contextos socioeconómicos caracterizados por la incertidumbre y el cambio, la visión desde las competencias de los empleados

públicos aporta elementos de flexibilidad y autonomía superiores a formulaciones basadas en puestos de trabajo (Nunes et alii, 2007); elementos que resultan críticos para facilitar la adaptación de las Administraciones públicas a estos nuevos retos.

De hecho el enfoque basado en competencias supone también y, especialmente, una nueva visión integral de la gestión de recursos humanos, caracterizada por potenciar la autonomía y la responsabilidad del empleado público para con su propio desarrollo profesional y, como indica Horton (2000), la búsqueda de la excelencia más que la consecución de estándares de rendimiento.

Nótese la contraposición entre modelos articulados alrededor del puesto de trabajo y modelos articulados alrededor de competencias, en especial en el desarrollo de éste último, que no deberían concebirse como contrapuestos sino como complementarios. El objetivo de la gestión por competencias es justamente centrar la atención en la forma en que se desarrolla el puesto de trabajo y no en el puesto en sí mismo (Sáenz Blanco, 2004). De hecho, incluso en enfoques presentados como contrapuestos al modelo de gestión por competencias, como sería el de los análisis funcionales, uno de sus elementos clave –los conocimientos y destrezas requeridos por el puesto y su traducción en comportamientos observables (López Basterra, 2012)- presenta evidentes conexiones con los conceptos descritos en este apartado.

Al identificar y definir las competencias a partir de comportamientos asociados a rendimientos eficaces o superiores y excelentes en determinados ámbitos de actividad, se las propone como inductoras de dichos rendimientos y, asociándolas a puestos de trabajo (o posiciones dentro de la organización) y a los profesionales que los ocupan, se sientan las bases para desarrollar el modelo de gestión por competencias.

El desarrollo de un modelo de gestión por competencias supone, tomando como referencia los conceptos apuntados, la identificación de aquéllas que permiten caracterizar un rendimiento excepcional en las diferentes áreas de actividad de la Administración pública. A partir de dichas competencias se construye un marco de referencia o “modelo de competencias” que incluye desde la definición de las competencias y su caracterización (habitualmente por tipologías) como su concreción (entre otras en comportamientos observables) para su identificación, medida y posterior evaluación.

La construcción de este marco de referencia, habitualmente impulsado de forma centralizada, requiere de la participación e implicación de los diferentes ámbitos de actividad de la organización pública. Experiencias como la del Gobierno de Aragón, la Diputación de Barcelona o el Ayuntamiento de Manlleu dan buena muestra de ello, tanto en las fases iniciales de definición de

competencias y comportamientos observables como y, especialmente, en su puesta en funcionamiento. Una expresión de este marco de referencia lo constituyen los directorios de competencias. Resulta significativo contrastar sus contenidos y, en especial, sus criterios de clasificación de competencias, así como su proximidad al modelo de puestos de trabajo.

En las clasificaciones de competencias más habituales destacan

- Las de carácter técnico, cercanas a las categorías profesionales y al conjunto de conocimientos y habilidades asociadas a ellas (“saber” y “saber hacer”), acreditando conocimientos básicos en materias, procedimientos e instrumentos que se consideran imprescindibles para desempeñar adecuadamente un puesto de trabajo.
- Las de carácter personal o cualitativo, relacionadas con actitudes, valores y motivaciones (el “querer ser” y “querer hacer”), y que determinan cómo se hacen las cosas.
- Las de carácter institucional, corporativo, estratégicas o clave, particulares de cada entidad pública, vinculadas a su misión y visión organizativas y que reflejan los objetivos, valores y rasgos de la cultura administrativa que se considera que deben compartir todos los miembros de esa Administración pública concreta (como cualidades que se desean generalizar en el conjunto de profesionales vinculados a la organización).

Cabe apuntar que las primeras suelen ser las más próximas al modelo de puestos de trabajo –y en cierta medida constituyen un vínculo con dicha aproximación a la gestión de recursos humanos-, pero también las segundas – las personales o cualitativas- suelen asociarse a desempeños de determinadas funciones y puestos. Las terceras (institucionales o corporativas) tienden a ser generales para el conjunto de efectivos de la organización.

En todo caso, la extensión y concreción de las distintas competencias se relacionan con el modelo seleccionado, así como el alcance propuesto del mismo. En otros términos, cabe recordar que tanto la introducción del enfoque de las competencias como el desarrollo de un modelo de gestión basado en ellas resultan ser tan solo instrumentos que deberían estar al servicio de una estrategia de carácter más integral que permita capitalizar sus potenciales de transformación de la gestión de los recursos humanos.

6.3.- Gestión por competencias y gestión integrada de recursos humanos

Uno de los argumentos clave para optar por el modelo de gestión por competencias es su potencial para la denominada integración horizontal y vertical de la estrategia organizativa en el campo de los recursos humanos. La integración vertical se refiere a la vinculación de los profesionales de la organización y sus comportamientos con la misión y los objetivos de la Administración pública (con el énfasis en las citadas competencias

institucionales o corporativas como dinamizador de visiones compartidas y acordes con la estrategia de la organización). La integración horizontal se refiere a la vinculación de cada subsistema de gestión de recursos humanos con un marco de referencia compartido –como el apuntado en el apartado anterior en el desarrollo del modelo de gestión por competencias-.

La concreción de esta doble integración pasa por revisar de nuevo la estrategia de cada Administración pública que justifica la apuesta por el modelo de gestión por competencias. De esa decisión dependen aspectos clave como su propia extensión. A modo de ilustración, en las experiencias de Austria, Holanda o Dinamarca el modelo se dirigía exclusivamente a los directivos – Senior Civil Servants-, en otras experiencias, como la del Reino Unido, Estados Unidos o Australia se diferenciaban un marco de referencia para los perfiles directivos y otro para el conjunto de empleados, y finalmente en casos como los de Bélgica el modelo se planteaba para la totalidad de servidores públicos (Beeck y Hondeguem, 2009). Pero también dependen de dichas opciones su impacto efectivo en los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos y, entre ellos, en el de la carrera profesional.

Una breve revisión de diferentes subsistemas permite apuntar las aplicaciones de la gestión por competencias.

- Subsistema de planificación: El modelo puede facilitar la labor de valoración de las necesidades actuales y futuras de competencias individuales y organizativas a desarrollar. El contraste entre las competencias de cada empleado público a nivel individual, en grupo y por unidades con las requeridas a medio y largo plazo permite diagnosticar necesidades formativas y de aprendizaje y orientar planes de desarrollo.
- Subsistema de reclutamiento y selección (interna y externa): Las competencias necesarias para la vacante a ocupar (en procesos de selección y provisión) se utilizan como criterios para seleccionar candidaturas. En concordancia con ello, la redefinición de los instrumentos de selección y provisión que incorporen la lógica de gestión por competencias permiten ajustar los predictores de desempeño (indicadores para predecir resultados esperados) en los respectivos procesos.
- Subsistema de gestión del rendimiento: El enfoque basado en competencias permite clarificar y concretar aquello que se espera de cada empleado público y evaluarlo en consecuencia –teniendo en cuenta las definiciones de competencias, los comportamientos observables que las evidencian, y los criterios establecidos para ello-. Con dicha evaluación se puede complementar la revisión del logro de

objetivos con los mecanismos (competencias) que han permitido conseguirlos, facilitando una orientación a la mejora que puede traducirse más fácilmente en reconocimientos y eventuales progresiones profesionales basadas en dicha valoración.

- Subsistema de gestión de la compensación: La gestión por competencias permite introducir la valoración no tan solo de las actividades desarrolladas y las competencias requeridas para ello, sino también reconocer la adquisición de nuevas para cubrir necesidades organizativas apuntadas al medio y largo plazo.
- Subsistema de gestión del desarrollo (formación): El modelo de gestión por competencias permite redefinir las necesidades de capacitación, más allá de la transmisión de conocimientos y habilidades. A partir de esta nueva definición se pueden articular planes personales y grupales de desarrollo atendiendo a las competencias requeridas.
- Subsistema de gestión del desarrollo (carrera): El modelo de gestión por competencias puede utilizarse para crear planes de carrera de los empleados, contrastando competencias requeridas y existentes en diferentes posiciones de cara tanto a promover el desarrollo profesional en el puesto como la movilidad. En diversas experiencias se ha utilizado especialmente para fomentar la mejora en el puesto de trabajo, asociándose a la carrera horizontal, en una de sus acepciones.

Más allá de su incidencia potencial en los diferentes subsistemas, resulta relevante considerar las interrelaciones que aporta la gestión por competencias para generar un sistema integral de gestión de recursos humanos. Aunque el alcance efectivo de esta perspectiva depende de su concreción en cada organización pública, los resultados de un análisis comparativo impulsado por la OCDE apuntan cómo tienden a predominar sus aplicaciones en los subsistemas de reclutamiento y selección, formación y desarrollo, planificación y orientación para la carrera profesional. Por el contrario, parece menos desarrollada su incidencia en la evaluación del rendimiento y en la gestión de la compensación (Beeck y Hondegum, 2009).

6.4.- Gestión por competencias y carrera administrativa

Atendiendo a los objetivos del grupo de investigación, se propone profundizar en los requerimientos y en las implicaciones de la opción de un modelo de gestión por competencias en el eventual desarrollo de nuevos modelos de carrera administrativa.

- a) **Objetivos y necesidades de la Administración y de los empleados públicos que la integran.** El elemento central del modelo de gestión por

competencias lo constituyen los profesionales que integran las organizaciones públicas, con lo que algunos autores apuntan a que “representa una reivindicación del humanismo en las organizaciones” (Pascualena, 2009). Aunque el modelo toma los puestos de trabajo como referencia para contrastar los perfiles competenciales de los empleados públicos, se plantean el crecimiento profesional de éstos últimos a partir de la mejora de sus competencias como vía principal de la carrera profesional. Por supuesto, el diseño de los objetivos del modelo, del marco de referencia que los concreta y operativiza y, especialmente, de su proceso de implementación efectiva dependerán los alcances e impactos efectivos en la organización pública. Pero existe una tensión importante hacia el crecimiento profesional más allá de las necesidades organizativas que debería valorarse. La denominada integración vertical que relaciona la estrategia organizativa con los objetivos del modelo de gestión por competencias y, por ende, de su impacto en la carrera administrativa, hace hincapié en ese encaje (Op de Beeck y Hondeguem, 2009).

- b) ***Las exigencias de la definición del marco de referencia, competencias, perfiles competenciales y comportamientos observables.*** El diseño de los elementos clave del modelo de gestión por competencias resulta crítico para utilizarlo como instrumento sobre el que organizar la carrera administrativa. Para su puesta en marcha resultan ineludibles la correcta identificación de las competencias que conducen a rendimientos superiores y su traducción en comportamientos observables que puedan constituir evidencias contra las que contrastar los perfiles competenciales de los profesionales que integran la organización.

La existencia de experiencias desarrolladas en distintas Administraciones públicas españolas, además de referentes contrastados en organizaciones públicas de diferentes países de la OCDE, constituyen excelentes fuentes de información para el diseño de los citados instrumentos, aunque necesariamente deberían adecuarse a la realidad de cada organización pública.

Atendiendo al mapa administrativo español deberían articularse dinámicas de trabajo colaborativo entre niveles de Gobierno y entre ámbitos sectoriales para facilitar la generación de economías de escala que permitiesen hacer asumible el desarrollo de las bases del modelo de forma equiparable para articular carreras administrativas (incluyendo el eventual planteamiento de procesos de movilidad interadministrativa).

- c) ***La imbricación del modelo con los subsistemas de gestión de personal.*** La utilización del modelo de gestión por competencias para

articular una carrera administrativa requiere de su adecuada implantación e integración en las dinámicas de funcionamiento no tan solo con dicho subsistema sino con el resto, con especial atención al de formación y al de evaluación. El contraste entre las competencias requeridas por el puesto y las desplegadas por el empleado público que desee desempeñarlo, y su eventual progresión orientada a la mejora (atendiendo también a los objetivos del puesto) requieren necesariamente de una adecuada evaluación del desempeño articulada en base a competencias (apoyada en comportamientos observables y evidencias que los complementen). El apoyo a la progresión profesional basada en la mejora del perfil competencial requiere de una adecuada articulación de los aprendizajes asociados y, buena parte de ellos, del apoyo en una formación planificada al efecto.

- d) ***La implicación efectiva de los actores clave y la integración del modelo en la cultura organizativa.*** Pero más allá de la configuración del marco de referencia y de los instrumentos que lo desarrollan, resulta crítica tanto la implicación de los diferentes agentes involucrados (políticos, directivos públicos, mandos de línea, empleados públicos, organizaciones sindicales) (Beeck y Hondegue, 2009) como el adecuado encaje del instrumento con la cultura organizativa de cada Administración. La utilización formal del modelo, basado en competencias genéricas sin concreciones operativas ni comportamientos que las evidencien, puede facilitar usos perversos próximos a la arbitrariedad, sin permitir explorar su potencial de transformación. En otros términos, el compromiso de los agentes implicados resulta clave para orientar tanto la definición como la implementación del modelo para facilitar la progresión profesional de aquellos empleados públicos que realmente desarrollen y apliquen las competencias claves que permitan la mejora organizativa. Por ello resulta crítico contrarrestar determinadas dinámicas que caracterizan la función pública vigente, como la tendencia a la homogeneidad o a la valoración formal de méritos y capacidades, para implantar una verdadera cultura orientada a la gestión por competencias. El apoyo político y directivo, junto con los adecuados procesos de formación y socialización del modelo, resultan críticos para esta transformación.
- e) ***La centralización/descentralización del modelo de gestión de recursos humanos.*** El despliegue del modelo de gestión por competencias requiere variar los equilibrios actualmente existentes entre la unidad central de personal y las capacidades de actuación en la materia por parte de los directivos de línea. Aunque reside en el órgano central la labor de definición de los parámetros del modelo y sus implicaciones (punto b. de este apartado), entre otras en la carrera, la labor de identificación de competencias y comportamientos apuntada

anteriormente exige la participación de las unidades finalistas. Pero además, una carrera administrativa apoyada en un modelo de gestión por competencias requiere que los directivos de línea asuman un rol clave en la gestión de los equipos de profesionales que tienen asignados, en especial para el desarrollo de los subsistemas de formación y evaluación que la apoyan (punto c. de este apartado). Ello supone la necesaria implicación de los agentes (apuntada en el punto d. de este apartado), pero además redefinir el equilibrio entre centralización y descentralización en el modelo de gestión de recursos humanos. Atendiendo a la realidad de la mayor parte de Administraciones públicas, la transición requerida para efectuar dicho reequilibrio exige importantes esfuerzos en cuanto a capacitación y socialización, y, además, que existan mensajes claros e inequívocos por parte de la máxima dirección que apoyen la transición propuesta.

Estos requerimientos e implicaciones permiten apuntar algunos de los retos que supone la apuesta por un modelo de gestión por competencias como eje para articular la carrera administrativa. Un reto importante, pero asumido por cada vez más Administraciones públicas españolas e internacionales para desarrollar un sistema integrado de gestión de sus recursos humanos.

6.5.- Factores para valorar el modelo de gestión por competencias

Para valorar el potencial y la oportunidad del modelo se tienen cuenta:

ASPECTO A CONSIDERAR	MODELO DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS Y MODELO DE CARRERA PROFESIONAL ASOCIADO
Principal aportación que representa	Visión integral de la gestión de recursos humanos centrada en competencias, como característica del empleado público que incide en los resultados de su actividad y que puede gestionarse.
Vinculación con las necesidades organizativas	Aunque la identificación como la evaluación de competencias se referencia en puestos de trabajo, se plantea una orientación a la mejora continua basada en el desarrollo de las competencias de los profesionales.
Distancia respecto al modelo vigente de función pública	Representa innovación al centrar la atención en factor (competencia) tradicionalmente ni especial ni explícitamente reconocido en el sistema de función pública
Experiencias desarrolladas	Sí, tanto a nivel internacional (OCDE) como en Administraciones españolas de diferentes niveles de gobierno (autonómico, supralocal y local)
Extensión al conjunto de Administraciones públicas	Aunque sus requerimientos de partida son importantes, en su desarrollo resulta aplicable a diferentes tipos de Administraciones. En especial resulta aconsejable para concretar opciones de carrera profesional (horizontal) en

	organizaciones de reducidas dimensiones.
Extensión al conjunto de empleados públicos	Modelo extensible a diferentes colectivos de empleados públicos, en especial aquellos cuyas actividades profesionales ofrecen posibilidades de progresión (cierta complejidad que puede ir adquiriéndose con crecimiento competencial).
Requerimientos para su puesta en marcha y mantenimiento	Importantes. Desarrollar un marco de referencia adecuado a la organización y sus actividades, con competencias y comportamientos observables que deben ajustarse a la realidad organizativa. Requiere articular sistema de progresión en el puesto adecuado a las necesidades organizativas. Requiere de un importante grado de descentralización de la gestión de recursos humanos.
Requerimientos exigidos a personal vinculado	Importante. Requiere un notable proceso de formación y capacitación de los diferentes colectivos implicados, en especial los directivos que deben asumir su evaluación.

ASPECTO A CONSIDERAR	MODELO DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS Y MODELO DE CARRERA PROFESIONAL ASOCIADO
Impacto en subsistema carrera	Elevado potencial para apoyar la carrera horizontal a través del perfeccionamiento profesional en el propio puesto de trabajo. Ofrece también pautas para la carrera vertical a partir de las competencias consideradas para ello.
Impacto en subsistema evaluación	Importante complejidad para desarrollar tanto el instrumento (aunque existe la posibilidad de transferirlo entre Administraciones requiere de cierta adaptación) como de los aprendizajes necesarios para su utilización efectiva. La evaluación real y efectiva resulta crítica para el desarrollo del modelo de gestión por competencias.
Impacto en subsistema retribución	Relativo. Tan solo por el impacto asociado a la carrera profesional (horizontal principalmente) y eventualmente a reconocimiento de competencias requeridas en un futuro (pero poco utilizado en experiencias comparadas).
Impacto en subsistema formación	Importante. Uno de los subsistemas más claramente relacionados con este modelo al redefinir contenidos y estrategias de aprendizaje a partir de las competencias, incrementando su relación directa con la actividad desarrollada.

PARTE DE PROPUESTAS
NUEVOS MODELOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

7.- EL CONTEXTO PARA DEFINIR NUEVOS MODELOS DE CARRERA

Para situar la reflexión alrededor de la configuración de nuevos modelos de carrera administrativa en las Administraciones públicas resulta conveniente contextualizar su situación actual y tener en cuenta los ámbitos de transformación que se van configurando.

Aunque existe un debate abierto –y no exento de notables incertidumbres– sobre los ámbitos de transformación de las Administraciones públicas, las tendencias en cuanto a redefinición de los ámbitos de intervención del sector público y de las modalidades utilizadas para ello (a modo de ejemplo, recuérdense las reflexiones sobre los procesos de externalización expuestos en la Memoria final del Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público del INAP, 2009-2011), parece apuntarse que el sentido del término “profesionalización” del empleo público debería cobrar nuevos matices. Entre ellos, una apuesta por la tecnificación de los empleados de base y la profesionalización de los cuadros directivos.

Los crecientes procesos de colaboración público-privada y una de sus concreciones más extendidas, la externalización de servicios, exigen el desarrollo de nuevas capacidades y habilidades en los profesionales de las organizaciones públicas, que cada vez se dedican en menor medida a la prestación directa de servicios y más a la interacción con una diversidad de agentes privados, con o sin ánimo de lucro, implicados en el desarrollo de políticas públicas. Y todo ello en un contexto de crecimiento nulo o negativo de dichas dotaciones de personal, en el que los procesos de redistribución de efectivos y optimización de sus capacidades se hacen imprescindibles.

La traducción de estas tendencias, todavía en proceso de concreción, permite apuntar la necesidad de reforzar los instrumentos de gestión de recursos humanos orientados a facilitar el tránsito entre modelos de organización y la necesaria transformación de sus dotaciones de personal.

Si la selección (externa, como mínimo) parece que no será un ámbito prioritario a corto plazo, los procesos de gestión interna del personal que forma parte de las distintas organizaciones públicas resultan esenciales para mantener y mejorar capacidades para afrontar los nuevos retos. Los subsistemas de gestión de personal vinculados a la organización del trabajo (diseño de puestos y definición de perfiles profesionales), gestión de la ocupación (en especial en relación a la movilidad), gestión del rendimiento (con la evaluación del desempeño como ámbito clave), gestión de las compensaciones (con los diversos tipos de remuneración que incluyen las no monetarias) o la gestión del desarrollo (con los procesos de formación y aprendizaje y, especialmente, de carrera profesional) se convierten en esenciales.

A tenor del objetivo del Grupo de Investigación, se plantea centrar la atención en la definición de los nuevos modelos de carrera profesional como eje vertebrador de la reflexión que, necesariamente, impacta sobre el resto de subsistemas de empleo público referenciados.

Para iniciar la reflexión sobre la configuración de nuevas opciones en cuanto a modelos de carrera administrativa resulta imprescindible recurrir, de nuevo, a cómo los actuales procesos de ajuste que están registrando las distintas Administraciones públicas. En especial porque a medio plazo parece que estos procesos tenderán a mantenerse y consolidarse, configurando un nuevo modelo de organización que debe tenerse en cuenta para identificar escenarios de aplicabilidad de nuevos modelos de carrera administrativa. En otros términos, parece claro que, en los próximos años, cualquier modelo de carrera administrativa debería:

- Ser económicamente sostenible, es decir, promover el desarrollo de los profesionales que integran la organización pero de manera viable económica y organizativamente y, en todo caso, no depender críticamente de procesos de crecimiento o expansión de las citadas Administraciones públicas.
- Apoyar los procesos de transformación y ajuste de las organizaciones públicas, esto es, tener una perspectiva estratégica que vincule la progresión profesional con la adecuación a los requerimientos que exige una Administración pública adaptada a un nuevo contexto. Una nueva Administración con rasgos diferenciales en cuanto a dimensión, ámbitos de actuación y modalidades de prestación de servicios públicos.
- En concordancia con el punto anterior, plantearse como una orientación estratégica vinculada a un modelo de organización y función pública (incorporando el debate sobre la propia estructuración de la función pública a través de la gestión por puestos de trabajo, la gestión por competencias y la integración de ambas).
- Partir de la necesidad de revalorizar la función pública y los profesionales que la integran, con una clara vocación por el refuerzo de la profesionalización del empleo público (tecnificación puestos base y consolidación de directivos públicos profesionales).

La combinación de dichos factores debe marcar la definición de nuevos modelos de carrera profesional. Con ello se pretende tanto abrir perspectivas de transformación de los modelos actuales como atender a los condicionantes que faciliten la viabilidad de las propuestas formuladas.

8.- LA ESTRATEGIA PARA DEFINIR NUEVOS MODELOS DE CARRERA

Para evitar que la formulación de las alternativas que configuren unos nuevos modelos de carrera pensados para el medio y largo plazo acaben siendo condicionados por presiones cortoplacistas resulta conveniente reforzar la perspectiva estratégica que permita otorgar a las Administraciones públicas de suficientes dotes de flexibilidad para modular el alcance e intensidad de los procesos de carrera profesional.

En este sentido, desde el Grupo de Investigación se apuesta por la estrategia del **radicalismo selectivo**, esto es, por cambiar radicalmente algunos de los elementos clave del sistema vigente que propicien una transformación gradual del modelo en su conjunto. Con dicha opción se descarta la vía de reformas globales que propugnen el cambio simultáneo de la totalidad de dimensiones que caracterizan el sistema actual de carrera administrativa, tanto por su complejidad como y, especialmente, por la dudosa viabilidad de dichas estrategias.

Desde la opción por el radicalismo selectivo se reconocen y aceptan las diferentes opciones de carrera y promoción del EBEP -carrera horizontal y vertical y de promoción interna, horizontal y vertical- que, acompañadas del funcionamiento efectivo de los sistemas de provisión de puestos y del alcance contrastado de los mecanismos de movilidad, tienden a priorizar en muchos casos las preferencias de los empleados públicos por encima de las necesidades organizativas.

En este sentido resulta conveniente –además de lo establecido por el EBEP, aunque no se haya desarrollado posteriormente la legislación asociada- mantener las diferentes opciones de carrera profesional identificadas. Atendiendo a la situación actual y al modelo de Administración que se apuntaba, la continuidad de opciones relativamente aceptadas (a excepción de la carrera horizontal) puede dar un mensaje de consolidación de un modelo reconocido y aceptado, aunque no exento de críticas.

Sin embargo, y en la línea del radicalismo selectivo, se proponen incorporar cambios importantes que contribuyan a otorgar un nuevo sentido a dichas opciones, implicando con ello la generación de unos “Nuevos Modelos de Carrera Administrativa”.

Desde dicha perspectiva se plantean reformular tres aspectos clave del funcionamiento actual del modelo de carrera profesional para sentar las bases de una transformación a medio y largo plazo con una orientación estratégica. Los tres aspectos clave del modelo vigente que se proponen transformar son:

El alcance del modelo de carrera. Atendiendo a la apuesta por la profesionalización y por la conveniencia de priorizar la inversión necesaria para sentar las bases de nuevos modelos –en especial en lo que atañe a la eventual definición de puestos, perfiles profesionales, competencias- y a la evaluación asociada, se propone:

- Un modelo universalizado pero adaptado a diferentes realidades profesionales (especialmente dirigido a perfiles técnicos y directivos). Ello implicaría mayores niveles de definición (personalización) de puestos y de perfiles competenciales para ocuparlos, en el caso de carrera horizontal, mayor número de tramos de progresión –para ofrecer perspectivas de mejora- y opciones más claras de carrera, entre otros.

La consolidación de la carrera. Para facilitar el potencial motivador efectivo de la carrera administrativa, pero también para garantizar su validez más allá de momentos puntuales de progresión y, al mismo tiempo, contribuir a evitar generalizaciones e incrementos inerciales del Capítulo I, se propone:

- Un modelo que permita la denominada “desprogresión”, “carrera inversa” o, en definitiva, que el mantenimiento de determinado puesto o categoría dentro de éste dependa de factores como los resultados de la evaluación del desempeño (con revisiones periódicas del mismo).

El rol de los directivos públicos profesionales y de los mandos de línea. Atendiendo a la apuesta por la orientación estratégica y a la necesidad de implicar a los directivos y mandos de línea en su desarrollo, se propone:

- Un modelo acorde con la estrategia y objetivos de la organización (definida por la dirección política y la dirección profesional) que otorgue más poder de decisión (proactividad) a los directivos públicos profesionales y a los mandos de línea en relación a la situación actual. En otros términos, incrementar las capacidades de gestión de las personas que ocupan puestos con personal a su cargo (con acompañamiento y soporte por parte de la unidad de personal, pero también con sistemas de control y validación de su actividad).

La sustentación de estas modificaciones depende, críticamente, de la revisión y perfeccionamiento de los requisitos establecidos para la progresión. Aunque en algunas de las opciones, en especial las vinculadas a la promoción interna, pueda predominar la valoración de méritos –con carácter más estable y con visos de permanencia en cuanto al resultado de la misma-, el planteamiento

por un modelo de carrera profesional flexible exige, a nuestro entender, una clara apuesta por incorporar una adecuada evaluación del desempeño.

Las variaciones que se plantean se asocian a dos ideas fuerza, esto es, a dos referentes clave que permiten estructurar el discurso de cambio propiciando la generación de consensos a su alrededor en la incorporación de transformaciones de calado en el sistema vigente. Las dos ideas fuerza, en concordancia con el análisis y la caracterización del contexto realizados previamente, son:

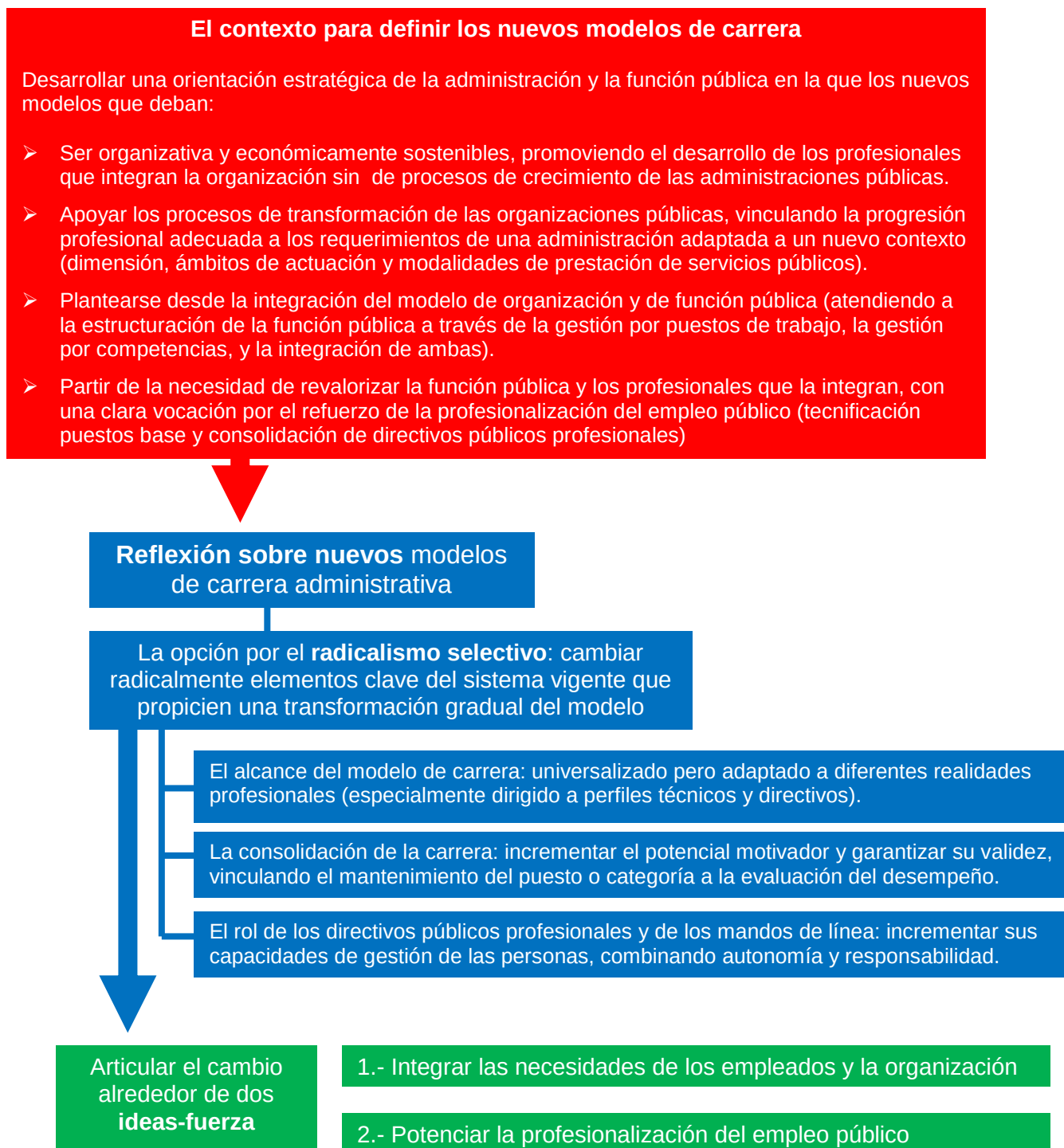
1.- Integrar las necesidades de los empleados y la organización.

2.- Potenciar la profesionalización del empleo público.

Con la primera idea se pretende enfatizar la necesidad de vincular función pública y organización pública, es decir, conectar la gestión de los recursos humanos con la estrategia de la organización y facilitar el mutuo auto-refuerzo y justificación. Con la segunda se apuesta decididamente por revalorizar – poner de nuevo en valor- la función pública como un espacio atractivo para profesionales que deseen desarrollar su trayectoria laboral en ella.

La conexión entre los elementos de contexto y la estrategia se plasman en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: El contexto y la estrategia para la formulación de nuevos modelos de carrera administrativa.



Fuente: Elaboración propia.

9.- EJES DE TRANSFORMACIÓN EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA

A partir de la contextualización, la estrategia y las dos ideas fuerza que la concretan, se ha revisado de nuevo tanto la situación actual de la carrera administrativa y su reflejo normativo, como las nuevas tendencias en la estructuración del empleo público (en especial a través de la gestión por competencias y el análisis de puestos y las áreas funcionales), así como los referentes internacionales en la materia.

El resultado de dicha revisión se plasma, siguiendo las dos ideas fuerza que se toman como hilo argumental de las propuestas formuladas, en la identificación de una serie de ejes de transformación del modelo vigente de carrera administrativa (incluyendo especialmente los tres elementos destacados: alcance, consolidación y rol de directivos públicos profesionales y mandos de línea).

Ejes vinculados a la **idea fuerza 1: Integrar las necesidades de los empleados y la organización.**

- **Opciones de carrera a partir de las necesidades de la organización.** Se plantea asociar la oferta de opciones de carrera profesional a los requerimientos de cada Administración pública, considerando tanto los ámbitos de expansión (y la eventual necesidad de nuevos puestos de trabajo) como al desarrollo del nivel de los puestos existentes en una clara orientación a la excelencia (acorde con las funciones y responsabilidades públicas a desarrollar). Se propone centrar la atención en los perfiles técnicos y posiciones de dirección profesional y mandos de línea.
- **Se reconoce el rol activo de la Administración Pública** en relación con la concreción de las expectativas vinculadas a la carrera profesional y a la promoción interna.
- **Combinación de la carrera vertical y horizontal** (opciones complementarias), mediante la revisión de los sistemas de estructuración del empleo público. La incorporación de la gestión por competencias combinada con el análisis de puestos de trabajo y el desarrollo de áreas funcionales podría facilitar nuevas opciones de carrera, aunque con el condicionante de la situación y necesidades de cada Administración pública.
- **Desarrollo de la carrera y la movilidad intra-administrativa e inter-administrativa** para propiciar una visión integrada del empleo público, al mismo tiempo que la optimización de los profesionales que lo integran, se fomentan las opciones de cambio de Administración de los

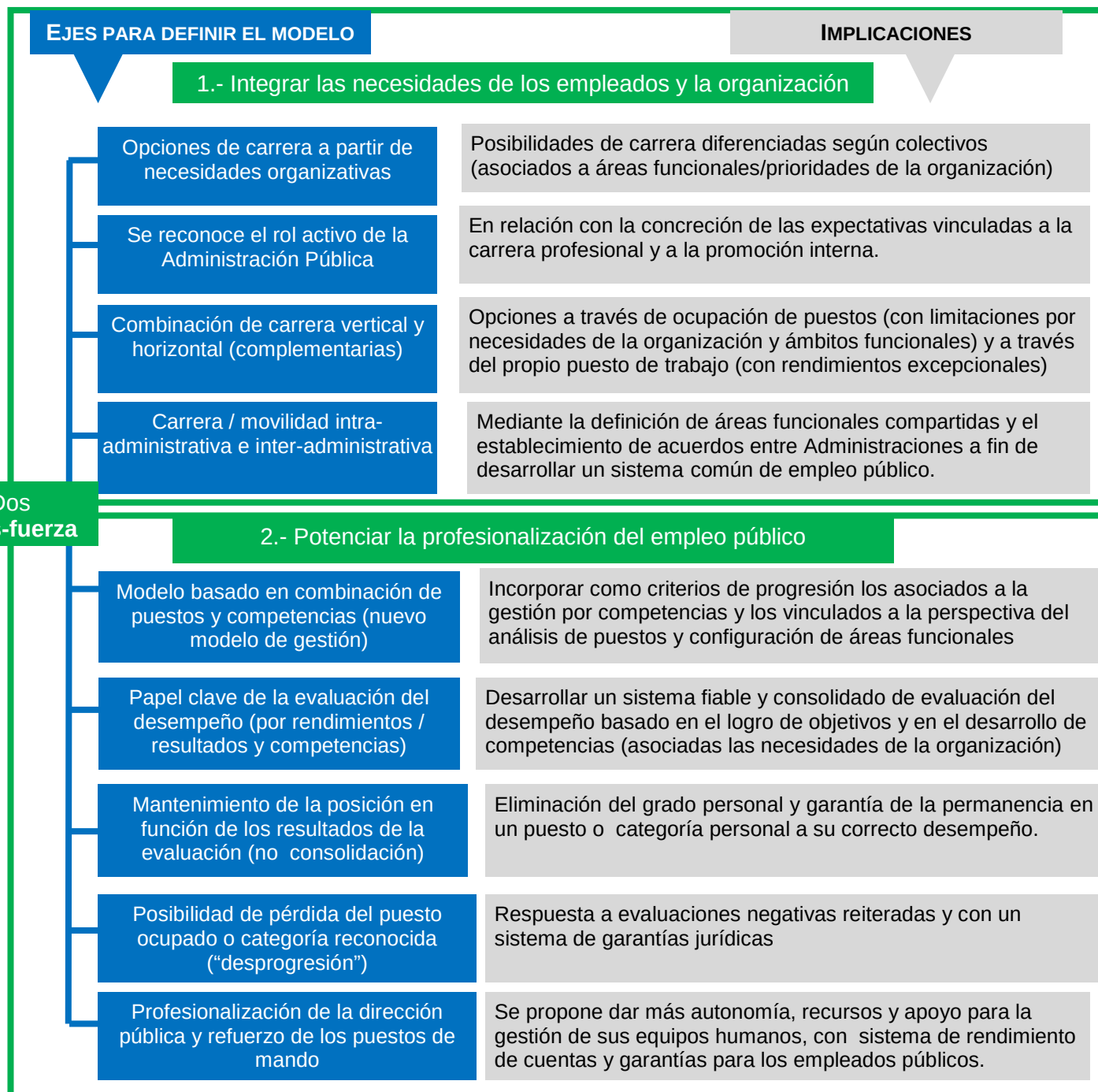
empleados públicos, aunque condicionados a los requerimientos establecidos por cada organización receptora.

Ejes vinculados a la **idea fuerza 2: Potenciar la profesionalización del empleo público.**

- **Modelo basado en combinación de puestos y competencias** (nuevo modelo de gestión): A partir de los dos referentes para revisar la estructuración del empleo público, se plantea incorporar como criterios de progresión los asociados a la gestión por competencias y los vinculados a la perspectiva del análisis de puestos y configuración de áreas funcionales.
- **Papel clave de la evaluación del desempeño** (por rendimientos / resultados y competencias): Potenciar y consolidar sistemas efectivos de evaluación del desempeño que, de acuerdo con los modelos del eje anterior, permitan dar cuenta del rendimiento y logro de objetivos y del desarrollo de las competencias profesionales requeridas por la Administración pública.
- **Mantenimiento de la posición profesional en función de los resultados de la evaluación (no consolidación).** Eliminación del grado personal y garantía de la permanencia en un puesto o categoría personal a su correcto desempeño.
- **Se incorpora la posibilidad de pérdida del puesto ocupado o categoría reconocida (“desprogresión”)** como respuesta a evaluaciones negativas reiteradas y con un sistema de garantías jurídicas.
- **Profesionalización de la dirección pública y refuerzo de los puestos de mando** para facilitar la descentralización de la gestión de personal en las Administraciones públicas. Se propone dar más autonomía, recursos y apoyo para la gestión de sus equipos humanos, con el correspondiente sistema de rendimiento de cuentas y garantías para los empleados públicos implicados.

El siguiente gráfico apunta los ejes sobre los que se propone definir el nuevo modelo de carrera administrativa, con una orientación estratégica orientada a asentar nuevas dinámicas en este subsistema clave de la gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas.

Gráfico 3: Ideas fuerza y ejes para definir el modelo de carrera administrativa.



Fuente: elaboración propia.

10.- LA TRASLACIÓN DE LAS IDEAS FUERZA Y LOS EJES: PROPUESTAS CONCRETAS EN MATERIA DE CARRERA ADMINISTRATIVA.

El desarrollo de las dos ideas fuerza –vinculación de la carrera del empleado público con las necesidades organizativas y profesionalización de la función pública- a través de los ejes planteados conduce a la formulación de una serie de propuestas concretas en materia de carrera administrativa.

Para la formulación de dichas propuestas se parte de un planteamiento de reestructuración del empleo público a partir de la incorporación de los dos referentes comentados en la parte inicial: la gestión por competencias y el análisis de puestos y las áreas funcionales. Aunque el desarrollo de dicho planteamiento exceda los objetivos y alcance de la actividad desarrollada por el Grupo de Investigación, se incorporan inicialmente algunos referentes básicos a modo de caracterización de ambas opciones para facilitar su implementación según la priorización que cada Administración pública en concreto considere oportunas.

10.1.- Revisando la estructuración del empleo público: áreas funcionales y gestión por competencias.

Para facilitar la viabilidad de las propuestas en materia de carrera que se proponen resulta imprescindible sentar unas bases sólidas en cuanto a la estructuración del empleo público. Aunque en la actualidad conviven diferentes opciones en este campo, desde la articulación de Cuerpos, el desarrollo desigual de análisis de puestos de trabajo y catálogos y relaciones de puestos o la incipiente incorporación de modelos basados en las competencias profesionales, resulta esencial configurar unas bases mínimas que faciliten la posterior articulación de las medidas propuestas.

Sin ánimo de exhaustividad, que superaría el alcance del objeto de estudio del Grupo de Investigación, sí se considera necesario articular una serie de propuestas que, en relación a los dos modelos de referencia considerados (modelo de gestión por competencias y modelo de áreas funcionales), deberían cubrirse para consolidar el punto de partida.

Un primer referente a considerar en la revisión de la estructuración del empleo público lo constituye la apuesta por el análisis, definición y valoración los puestos de trabajo y su agrupación en áreas funcionales. Aunque existe una tradición consolidada en materia de análisis y valoración de puestos de trabajo, y su recopilación sistematizada mediante instrumentos de agregación –aunque la realidad administrativa muestre notable heterogeneidad-, se considera oportuno insistir en su incorporación por la vertiente de agrupación de puestos de trabajo en áreas funcionales. Tanto por sus implicaciones en relación a elementos de estructuración del empleo como por su traslación a lógicas organizativas que permiten reforzar opciones en materia de carrera administrativa. Por ello se

asocia la incorporación del referente de las áreas funcionales a la idea-fuerza de integrar las necesidades de los empleados y la organización.

Además de abordar sus evidentes implicaciones en cuanto a la carrera administrativa, la incorporación efectiva de este modelo (con diferentes estadios de desarrollo en diferentes Administraciones) pretende dar respuesta a otros elementos de mejora que se plantean en el empleo público, como la diversidad de vínculos laborales o las posibilidades de trasvase o “promoción cruzada” entre ellos. Considerando que ya existe una clara opción del empleo público por el vínculo funcional (aunque más a nivel doctrinal que efectivo en su aplicación habitual), se plantea la posibilidad de establecer áreas separadas entre diferentes tipos de personal, considerando que el personal laboral debería circunscribirse a determinados puestos que no requieren ser cubiertos por personal funcionario, estableciéndose así trayectorias profesionales diferenciadas para dichos colectivos. En la misma línea se plantea la virtualidad práctica de la promoción cruzada prevista en el EBEP. Partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC 99/1987, donde se defiende la inexistencia de discriminación por existir dos regímenes jurídicos distintos – laboral y funcional- para el personal al servicio de las Administraciones públicas se plantea la posibilidad de carrera administrativa independiente para cada uno de los tipos de personal.

Pero centrando la atención en los aspectos vinculados al objeto de estudio del Grupo de Investigación, un elemento esencial del referente propuesto es la agrupación de puestos en áreas funcionales como punto de partida para el diseño de estructuras orgánicas racionales y adecuadas a las actividades a desarrollar. Se entiende por área funcional el conjunto de actividades y tareas homogéneas, con características comunes respecto de los conocimientos y formación necesarios, así como de los procedimientos de trabajo utilizados.

Con dicho objetivo, más allá de los vigentes procesos de análisis, definición y valoración de puestos de trabajo se propone su revisión efectiva tanto para facilitar su simplificación como para articular agrupaciones basadas en áreas funcionales. Para ello es necesario realizar el análisis de las funciones y de las características esenciales de cada puesto de trabajo, especialmente las relativas a las competencias profesionales exigidas para desempeñarlos. A partir de este exhaustivo análisis de las funciones del puesto y su asociación a determinadas áreas de actuación de la Administración pública se podrían identificar y establecer áreas funcionales.

En conexión con la definición de áreas funcionales se plantea la conveniencia de establecer áreas relacionales, entendida como un área funcional distinta del área al que estaba adscrito el puesto de trabajo y con la que se relacionaba en función de los cometidos, características y procedimientos de trabajo análogos. A diferencia del área funcional, los puestos de trabajo podían o no tener un área

relacional, o tener varias, pero no eran obligatorias para la definición de un puesto de trabajo. Siguiendo referentes como el caso andaluz o el vasco, las áreas relacionales actúan como relaciones entre áreas funcionales que permiten rutas e itinerarios profesionales entre puestos de trabajo (a partir de la adquisición de determinados conocimientos y habilidades).

El segundo referente considerado para revisar la estructuración del empleo público es el modelo de gestión por competencias. Su incorporación pretende reforzar el análisis de las funciones del puesto poniendo la atención en cómo deberían ser los perfiles profesionales de los empleados que los ocupan para orientarse a un rendimiento superior. La incorporación de la perspectiva de las competencias supone complementar la perspectiva de los puestos y áreas funcionales con las características de los empleados públicos que las integran o, en otros términos, centrar la atención en la forma en que se desarrolla el puesto de trabajo y no en el puesto en sí mismo. De hecho, en determinadas experiencias vinculadas a la implantación de áreas funcionales se define uno de sus componentes clave (los conocimientos y destrezas requeridos por el puesto y su traducción en comportamientos observables) en términos perfectamente asociables a la gestión por competencias.

Con la incorporación de la gestión por competencias se pretende también dar respuesta a las ideas-fuerza de potenciar la profesionalización del empleo público y de aproximar las necesidades del empleado a las de la organización. De hecho, al identificar y definir las competencias a partir de comportamientos asociados a rendimientos eficaces en determinadas áreas funcionales, se las asocia a puestos de trabajo (o posiciones dentro de la organización), así como a los profesionales que los ocupan.

El proceso de desarrollo efectivo del modelo combinado de áreas funcionales y gestión por competencias exige la revisión de puestos, profundizando en sus funciones y en las competencias necesarias para su adecuado desarrollo, la simplificación de puestos tipo en cada organización pública y su posterior agrupación para facilitar la creación de áreas funcionales, y asociar a determinadas de éstas para generar áreas relacionales, además de diagnosticar las competencias y los perfiles de los profesionales que integran la organización.

La formulación de esta propuesta de base para reestructurar el empleo público parte de reconocer la complejidad y el importante esfuerzo organizativo que, especialmente en estos momentos, muchas Administraciones no están en condiciones de asumir. Por ello, se plantea identificar y reconocer buenas prácticas que se han desarrollado en ambos referentes (áreas funcionales y gestión por competencias) y facilitar procesos de traslación de sus aprendizajes al conjunto de Administraciones públicas, estableciendo estrategias de implantación graduales, tanto en lo referente a las fases como a los ámbitos sectoriales donde poder articularlos. De hecho una de las claves de éxito para

facilitar la extensión del modelo como referencia para revisar la estructuración del empleo público reside en su homogeneización que, además de generar economías de escala, facilitaría la movilidad interadministrativa y la carrera administrativa a ella asociada.

Así, más allá de dichas dificultades de desarrollo e implantación, se mantiene la propuesta en la medida que se valora que la opción por las áreas funcionales y la gestión por competencias permite estructurar diversos subsistemas de la función de personal, con claros impactos no sólo a efectos de carrera, sino también para selección, formación, retribución o movilidad, entre otros, además de reforzar la vinculación entre aquello que los profesionales esperan de la organización y aquello que la organización espera de los profesionales que la integran.

10.2.- Propuestas en relación a la carrera vertical.

A partir de las bases establecidas en una revisión de la estructura del empleo público, en relación a la carrera vertical, definida como el ascenso en la estructura de puestos de trabajo (cambio a un puesto de nivel superior o de jefatura), se propone:

- Establecer itinerarios de carrera para los diferentes colectivos de acuerdo con las necesidades de la organización, fijando trayectorias potenciales de promoción en función de los puestos de trabajo dentro del área funcional específica, o del área relacional.

La necesidad de itinerarios de carrera administrativa se centra en un requisito de garantía para el empleado público, que desde el primer momento conoce –principio de publicidad y transparencia- cómo puede promocionar dentro de su área funcional y en función a cómo ha desarrollado el puesto de trabajo –competencias-.

En virtud del principio de transparencia, se considera imprescindible la publicidad de los itinerarios profesionales, a modo de reglas del juego que, en materia de carrera vertical, señalan vías de progresión potencial. Ello supone identificar diferentes trayectorias para determinados puestos encuadrados en áreas funcionales, así como su vinculación al desarrollo competencial correspondiente. Dicha propuesta parte de que la carrera administrativa se configura como un derecho del empleado público, pero su vinculación a la primera idea-fuerza –que destaca las necesidades de la organización- se traduce en que no sería siempre posible ofrecer un itinerario de carrera igual para todos los empleados públicos.

Dichos itinerarios deberían asociarse a los requisitos establecidos para cada tipo de progresión, atendiendo especialmente a las competencias requeridas (en especial para el acceso a jefaturas donde se exigen destrezas en relación

a la gestión de personas). Por ello se relacionarían los itinerarios potenciales con una oferta formativa adecuada a las tareas y funciones del puesto de trabajo desempeñado (actual) y, en determinados casos, asociándolos a las bases de desempeño potencial de otros (en clave de ascenso vía área funcional o área relacional, como vía para acceder a puestos de mayor nivel o de jefatura).

- En relación a los mecanismos de acceso a puestos que impliquen progresión vertical, se propone modificar las reglas del juego que articulan su configuración actual en los siguientes términos:

- Modificando los requisitos establecidos en los concursos, tanto general como específico, reduciendo el peso de factores como la antigüedad y potenciando aquéllos vinculados a la evaluación del desempeño. Se propone mantener los sistemas de valoración de méritos y capacidades por parte de órganos colegiados de carácter técnico (y compuestos a partir del principio de profesionalidad y especialización de sus miembros, que actuarán ajustándose a las reglas de objetividad e imparcialidad), pero complementados con los resultados de la evaluación del desempeño tanto de rendimientos y logro de objetivos como, y especialmente, de competencias (especialmente en clave prospectiva en el caso de la progresión vertical).

- En la misma línea, se propone incrementar la exigencia de resultados de las evaluaciones para que tengan efectos en carrera vertical, debiéndose obtener puntuaciones por encima de la media de la Administración pública en la que se prestan los servicios y en la que se desea ascender.

- En esta línea se plantea establecer unas reglas de evaluación que, tanto a partir de la utilización de promedios como mediante determinadas condiciones en cuanto al otorgamiento de puntuaciones máximas, limiten eventuales tendencias inflacionistas y homogeneizadoras. Por otro lado se plantea la conexión de la evaluación con los resultados obtenidos por la organización para facilitar la coherencia y el control de las puntuaciones finalmente asignadas.

- Se propone además reforzar el criterio de ajuste de la carrera vertical a las necesidades organizativas, es decir, eliminando la creación de puestos artificiales y ajustando los existentes a partir de lo requerido para el desarrollo de la actuación pública.

- Se propone limitar el mecanismo de provisión de la libre designación a los casos en que la discrecionalidad del órgano competente sea estrictamente necesaria e imprescindible, y se mantenga con los

principios de convocatoria pública y evaluación de los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.

De la definición de itinerarios profesionales vinculados a la carrera vertical y a los requisitos establecidos para desarrollarla que incluyen la obtención de determinadas evaluaciones positivas (por encima del promedio de la Administración pública concreta) se desprende la exigencia de una permanencia mínima en los diferentes estadios de progresión vertical.

El modelo de progresión vertical resultante incrementa los tiempos, exigiendo el ejercicio de determinadas funciones –encuadradas en áreas funcionales y áreas relacionales- y el desarrollo de competencias (actuales y explorar las potenciales), facilitando el asentamiento de determinados perfiles profesionales en las posiciones más elevadas de la organización pública.

10.3.- Propuestas en relación a la carrera horizontal.

Podemos definir la carrera horizontal como la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, a partir de la superación de determinados requisitos. En relación a la carrera horizontal el Grupo de Investigación plantea:

- Configurar la carrera horizontal como una posibilidad a ofrecer al empleado público cuando no sea posible ofrecerle carrera vertical, bien por necesidades de la organización, bien porque se trate de casos donde ya se ha progresado verticalmente hasta el puesto más alto y, en todo caso, ha de entenderse cualquier otro supuesto excepcional partiendo de que la regla general es la carrera vertical.
- Establecer unos itinerarios de progresión horizontal basados en grados o categorías circunscritas a determinados puestos de trabajo (y enmarcadas en determinadas áreas funcionales), atendiendo a las necesidades de la Administración pública, de acuerdo con la idea-fuerza de integrar las necesidades de los empleados y de la organización.
- Establecer una estructura de grados o categorías de carácter variable, de acuerdo con la profundidad o especialización de los contenidos de los puestos y áreas funcionales a las que se atribuya la posibilidad de desarrollar la carrera horizontal. Para la definición de dichos grados o categorías, a modo de tramos de progresión, se requiere la combinación de los dos referentes planteados para revisar la estructuración del empleo público, es decir, la combinación del modelo de análisis de puestos y áreas funcionales y del modelo de gestión por competencias. Si a través del primero, y a nivel global, se establecen tanto los ámbitos en los que es pertinente plantear la carrera horizontal, a nivel concreto la descripción de

las funciones del puesto permiten valorar su grado de complejidad y profundidad y ofrecer criterio para determinar el número de tramos (grados o categorías) y el nivel de exigencia que debería aplicarse. Desde el segundo referente, la gestión por competencias, se establece un perfil profesional (que busca la excelencia en el puesto considerado, con una visión a futuro más allá de sus requerimientos actuales) y que sería contrastado mediante la evaluación del potencial con el perfil de la persona que ocupa el puesto (y desea hacer carrera horizontal).

- Se propone repercutir la variabilidad en el número de grados y categorías a los requisitos y niveles de exigencia establecidos para la progresión entre grados o categorías, incrementándose proporcionalmente al ascenso (e impacto económico) que comportan.

- Establecer los requisitos exigibles en la progresión horizontal a partir de factores apuntados por el artículo 17 del EBEP como la trayectoria y la actuación profesional, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño (que integraría tanto rendimientos y logro de resultados como el desarrollo de competencias). En la línea de evitar progresiones horizontales lineales y masivas, se plantea su modulación tanto a través de los límites establecidos por las necesidades de la organización como por la obtención de evaluaciones por encima del promedio de la Administración pública en la que se encuentra la persona evaluada.

- Como resultado de la exigencia de determinados requisitos para la progresión horizontal (como un número determinado de evaluaciones superiores al promedio de la organización en la que se opera) se deriva la necesidad de fijar períodos de permanencia mínima en el tramo. Con ello se pretenden modular los tramos o ritmos de progresión para evitar la eventual desmotivación derivada de cubrir en poco tiempo las expectativas de carrera horizontal. A estos efectos se propone, orientativamente, que la permanencia mínima en los diferentes tramos y su asociación a la obtención de evaluaciones por encima del promedio también sea proporcional al incremento que el ascenso supone.

- Establecer incentivos para el mantenimiento de los grados o categorías de carrera horizontal a los que se ha accedido a partir de la obtención de resultados positivos en la evaluación del desempeño. En otros términos, se plantea la no consolidación de la carrera horizontal, aunque tanto el ascenso como el eventual retroceso deban ser graduales y siempre asociados al desempeño manifestado y recogido en la evaluación correspondiente (que para implicar descenso de grado debería ser claramente inferior al promedio de la organización en diversas ediciones).

10.4.- Propuestas sobre elementos comunes a las modalidades de carrera vertical y horizontal. Otros criterios para articular la carrera profesional.

10.4.a) Titulación.

La interconexión entre la ordenación de la carrera profesional y la titulación nos obliga a poner sobre la mesa de trabajo distintos condicionantes que pueden ayudarnos a dimensionar mejor el papel que este elemento ha de cumplir en el modelo de carrera administrativa que defiende el Grupo de Investigación.

Cuando hablamos de titulación podemos aludir a dos clases: las titulaciones académicas, derivadas del sistema educativo, y las titulaciones administrativas. En nuestro caso, a falta de desarrollo de estas últimas y con independencia de que creamos que deben de potenciarse éstas últimas sobre todo para ciertos ámbitos, cuando hablamos de titulaciones nos referimos a las primeras.

Es necesario partir de la premisa de que los empleados públicos pueden hacer carrera profesional desde que han sido reclutados hasta el final de su vida activa. En este contexto la titulación académica, obtenida por los empleados dentro del sistema educativo, puede ser un hilo conductor para fijar requisitos comunes dentro del modelo de carrera en las diferentes Administraciones públicas. La titulación ha de servir como criterio para agrupar a los empleados públicos por niveles de conocimientos generales y, en su caso, profesionales.

10.4.b) Tiempo de permanencia.

En el contexto del nuevo modelo de carrera administrativa propuesto por el Grupo de Investigación, se propone un tiempo de permanencia en los diferentes tramos o escalas que actúan de niveles dentro de la carrera profesional o la fijación de periodos de tiempo previos para poder acceder a otras agrupaciones superiores de funcionarios, si éstas se contemplan. Esto encuentra su justificación en una formulación de una carrera administrativa pausada, en la que existen unos ritmos que han de ser respetados, posibilitando la asimilación paulatina de las competencias y destrezas necesarias para la progresión.

De hecho, todos los sistemas comparados de carrera administrativa se inspiran en esta filosofía rectora a partir de la cual se intenta, con reglas claras y conocidas, conseguir la madurez progresiva del empleado público acorde con la asunción de las responsabilidades exigibles en el seno de la organización.

Sobre esta base se asentarían unos criterios mínimos a seguir:

- Sería prácticamente nula la posibilidad de carreras fulgurantes, con lapsos cortos de tiempo. Esta inmediatez en la carrera no es defendible en el modelo que proponemos, pues sus resultados presionan sobre el

aparato administrativo, generando funcionarios insatisfechos que han coronado “antes de tiempo” su techo de progresión.

- Los lapsos de tiempo de permanencia dentro de los escalones o tramos han de ser responsables y responder a una lógica de carrera; esto es, han de configurarse atendiendo a una planificación y programación de las carreras de los diferentes empleados públicos. Es necesario ir pasando de un nivel a otro con un sistema temporal medido y adecuado a la mayor profesionalidad –y excelencia- adquirida.

- Al mismo tiempo, los tiempos de permanencia no pueden ser tan amplios que los empleados públicos queden en un compás de espera innecesario ni que el paso de unos niveles a otros, que ha de producirse por aplicación del principio del mérito y capacidad, se dilaten en el tiempo: la estancamiento es contraria a la idea de progresión, verdadero motor de las carreras profesionales de los empleados públicos.

- Los tiempos de permanencia han de fijarse teniendo en cuenta múltiples variables: el conjunto de la organización empleadora, los ámbitos administrativos concretos sobre los que han de operar las funciones, las edades de acceso y de jubilación, las posibilidades reales de progresión dentro de la escala y fuera de ella una vez que se alcancen los techos más altos.

- Además de la progresiva adquisición de competencias y destrezas funcionales, es necesario tener muy presente, de cara al establecimiento de los tiempos de permanencia, que éstos se traducen, finalmente, en compensación económica, que actúa como estímulo para la progresión en la carrera; ya que no sólo se retribuyen las funciones desarrolladas por el empleado público: en tanto se permanece en un escalón o tramo se está capitalizando una determinada retribución y el empleado se va preparando para progresar también en la escala retributiva.

10.4.c) Formación y perfeccionamiento.

El Informe de la Comisión de Expertos de 2005 destacaba especialmente el peso que dentro del programa de reformas del EBEP habría de tener la formación y el perfeccionamiento permanente de los empleados públicos. “La formación –decían los autores del Informe en su punto 50- constituye un factor relevante para incrementar la productividad de cada empleado público en particular y de la organización en su conjunto.

Este objetivo es esencial para alcanzar los niveles de competitividad a los que debe aspirar cualquier país europeo; pues la formación contribuye a la mejor calidad del trabajo desarrollado y sirve como instrumento de motivación y compromiso del personal, de difusión de cultura y valores, de progreso personal

y profesional y de transmisión y conservación del conocimiento. Todos estos elementos influyen de modo directo en el mejor desempeño del empleado público, pues no por ser un tópico deja de ser verdad la afirmación de que la formación es una inversión, una de las mejores inversiones que puede hacer cualquier organización”.

La formación y el perfeccionamiento permanente de los empleados públicos tiene un papel fundamental en la articulación del modelo de carrera profesional por diferentes motivos:

- Al constituirse en factor de propulsión, sirviendo para “pautar” y modular los itinerarios formativos y profesionales.
- Teniéndose en cuenta esta variable como componente meritocrático puede llegar a operar en sede de promoción en una proporción adecuada y acorde con la que se le atribuya a otros méritos igualmente valorables, pero sin que pueda quedar sobredimensionada o infravalorada. Por ello ha de subrayarse la necesidad de que también la formación acumulada sea tenida en cuenta para la cobertura de los puestos de trabajo en concreto o para acceder a grupos de ellos, cuando así pueda establecerse.

Lógicamente, la formación (y el perfeccionamiento, en su caso) es papel mojado cuando las Administraciones no dedican recursos ni generan entramados organizativos especializados para hacerla efectiva. Pero si partimos de la base de que las Administraciones han ido interiorizando un posicionamiento activo en relación con este capítulo, e independientemente de que haya mucho camino todavía por recorrer en este terreno (optimización de recursos, mejoras organizativas, adecuación de las programaciones de las acciones formativas, dimensionamiento apropiado de cursos generales, rediseño de cursos, etc.), los fundamentos y el marco sobre el que ha de actuar la formación y el perfeccionamiento resulta de articulación mucho más dificultosa. Porque, en efecto, ya no estamos hablando de una potencialidad por materializar sino de un elemento que puede ser tenido en cuenta como una variable real.

Como tal variable, su inserción en el régimen de la carrera profesional irá en función del modelo de carrera que se implante y de las distintas modalidades en que se estructure. De acuerdo con ello, la formación, y el perfeccionamiento en su caso, puede actuar como elemento de configuración de la progresión a través de la ocupación de puestos de trabajo, y obliga a la Administración empleadora a tener en cuenta esta variable para ofrecer a los funcionarios afectados unos programas o itinerarios formativos en consonancia con las dinámicas de carrera de los empleados públicos..

Por todo ello, la formación es un condicionante dentro del modelo de carrera, y constituye un subsistema dentro de la función pública y desde el Grupo de Investigación proponemos:

- La Administración empleadora ha de trazar itinerarios de formación vinculados a los itinerarios profesionales que permitan al empleado público conocer qué debe hacer para poder progresar y hacer carrera.
- La formación ha de estar conectada con las funciones asignadas, o de las que pudieran asignarse en virtud del itinerario profesional, de forma que incida directamente en la mejora de la prestación del servicio público; la formación no puede estar nunca desconectada de las funciones.
- La formación ha de vincularse a la evaluación del desempeño; ésta última debería servir para detectar y corregir carencias en el capítulo formativo del empleado público; y debería operar como un mecanismo para que los empleados mejor valorados, especialmente en un contexto de crisis como el actual, fueran los que disfrutaran de más y mejores oportunidades de formación y de perfeccionamiento, sin perjuicio de la continuidad de la formación básica .

10.4.d).- Otros.

Junto a los requisitos anteriores apuntamos otros que pueden repercutir en el modelo de carrera que se adopte.

- Conocimiento de idiomas. - *Se trata de un requisito no suficientemente valorado en las pruebas selectivas, cuando, en realidad, puede ser un elemento que aporte calidad al desempeño del puesto de trabajo en un contexto de una Administración pública cada vez más internacionalizada.*

Una vez que ha quedado superada la visión elitista que se había venido teniendo sobre el conocimiento de idiomas extranjeros y a partir de las facilidades que el mundo de hoy y los capítulos formativos que las propias Administraciones ofrecen a los interesados en sede de carrera, la imposición de esta exigencia formativa, plenamente justificada por la interlocución de las Administraciones con los destinatarios de su acción, no debería minusvalorarse, sino, antes al contrario, incorporarse y potenciarse como un criterio plenamente naturalizado en el entorno administrativo.

- *Otras titulaciones* (administrativas o profesionales), tienen un papel complementario respecto a las titulaciones académicas, existiendo ámbitos de las agrupaciones de empleados o determinados niveles de las carreras donde, al margen de las posibles convalidaciones que pudieran producirse, estas otras titulaciones pudieran llegar a operar, aunque con alcance limitado.

10.5.- Propuestas en relación al mantenimiento en el puesto o categoría.

Las dos ideas-fuerza que articulan la formulación de propuestas en materia de carrera profesional, así como la estrategia en la que se enmarcan, conducen a revisar aquellos mecanismos de adquisición y consolidación de avances en carrera profesional que estén desvinculados de las necesidades de la organización y del refuerzo de la profesionalización del empleo público, ambos reflejados en los resultados de la evaluación del desempeño.

Por ello se propone asociar el mantenimiento de la posición profesional a los resultados de la evaluación. De ello se deriva la propuesta de eliminar el grado personal y vincular la garantía de la permanencia en un puesto (obtenido a través de la carrera vertical) o grado o categoría (obtenidos a través de la carrera horizontal) a su correcto desempeño. En esta misma línea se propone incorporar la posibilidad de pérdida del puesto ocupado o categoría reconocida (“desprogresión”) como respuesta a evaluaciones negativas reiteradas y con un sistema de garantías jurídicas.

La formulación de dicha propuesta conduce a definir la “carrera inversa” o “desprogresión” como el cuestionamiento de las posiciones consolidadas en la carrera vertical o en la horizontal a partir de la obtención de determinado número de evaluaciones negativas consecutivas.

En el caso de la carrera horizontal, la obtención de un número determinado de evaluaciones negativas por debajo del promedio supondría la pérdida del tramo objeto de evaluación. En cuanto al número de evaluaciones negativas consecutivas exigibles, deberían ser inversamente proporcionales al grado o categoría, es decir, reflejar un mayor nivel de exigencia (menos evaluaciones negativas) para proceder a la pérdida del tramo.

En el caso de la carrera vertical, la obtención del número determinado de evaluaciones negativas consecutivas supondría la pérdida de la posición obtenida y su posible desplazamiento a un puesto de nivel inferior.

La importancia de las repercusiones de la “carrera inversa” o “desprogresión” exige que la Administración realice un seguimiento del cumplimiento o desempeño del puesto de trabajo por el empleado público. Ante una evaluación negativa o por debajo del promedio deberían activarse los mecanismos para diagnosticar sus causas y establecer vías para facilitar la mejora posterior. Se plantea para ello la implicación efectiva del superior inmediato a la persona evaluada (que ha actuado como evaluador) así como el apoyo técnico externo (desde la unidad de gestión de recursos humanos) para abordar aquellos aspectos que deberían mejorarse, como la formación, el desarrollo de competencias, la motivación, entre otros.

La transparencia y la información de dicho proceso en relación a los agentes directamente implicados son dos elementos clave en el modelo propuesto, y más especialmente en los casos de evaluación negativa que, de repetirse de forma consecutiva, llevaría a la “desprogresión” del empleado público. Esta propuesta parte también de considerar el rol activo de la Administración pública en la concreción y seguimiento de la carrera profesional de sus empleados.

Para facilitar el desarrollo de las propuestas en materia de “desprogresión” resulta esencial contar con un sistema sólido de garantías.

10.6.- Sistema de garantías de la carrera profesional

Una de las cuestiones más relevantes de cuantas integran este Informe es el de las garantías jurídicas de la carrera profesional de los empleados públicos. A estos efectos cabe recordar que tanto la LMRFP como el propio EBEP no ignoran su relevancia, si bien este último texto opta por un reenvío de esta cuestión a los legisladores de desarrollo.

La única vez que el legislador básico utiliza la expresión garantías es en sede de asignación de puestos de trabajo y no se indica cuáles son, sino sólo que han de existir y que no tendrán que ser ni iguales ni equivalentes cada una de ellas al quedar remitida la asignación del puesto perdido “al sistema de carrera profesional propio de cada Administración pública y con las garantías inherentes de dicho sistema” (arts. 79.3 y 80.4 del EBEP)

Mas si se acepta la idea de progresión se debe aceptar, al propio tiempo, la idea de “desprogresión” pues ambas están unidas indisolublemente. Si no hay garantías explícitas que la modulen opera una idea de partida: lo mismo que se progresa, se “desprogresa”. Es decir, lo mismo que se hace carrera se puede dejar de tenerla mediante un estancamiento de la misma e, incluso, tener una carrera sujeta a retrocesos. Bastaría dejar que operen libremente y sin cortapisas los sistemas objetivos y transparentes de evaluación para que ello pudiera suceder. Sin embargo, no se puede perder de vista que en el nuevo régimen que se abre con el EBEP –que habla de ella como “conjunto de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”-, la carrera administrativa constituye un conjunto “ordenado”, esto es, recae sobre la propia organización empleadora el ordenar y ofrecer a sus propios funcionarios ese conjunto de oportunidades de ascenso y expectativa. Se puede considerar que ha variado, en consecuencia, el contexto establecido por la legislación anterior en la que el funcionario debía, por sí solo y sin ninguna o con muy poca ayuda, abrirse paso en su carrera. En el nuevo escenario se impone una ordenación, un orden que deberá ser estipulado por la propia Administración empleadora y que debería brindarle al empleado unos itinerarios, unas vías, que sirvan para hacer realidad unos derechos legítimos que no son meras oportunidades y expectativas teóricas de ascensos y

progresos profesionales sino algo más profundo y de mayor consistencia material.

La cuestión que cabe plantearse es la de cómo puede salvaguardarse la posición de carrera que ha llegado a alcanzar el funcionario y, al propio tiempo, hacer que los sistemas de evaluación puedan operar plenamente influyendo sobre la misma, especialmente cuando los informes individuales han sido de naturaleza negativa.

Si se parte de la base de que existen dos modalidades de carrera a través de las cuales habrá de operar el modelo que se defiende en este Informe, aparecerían dos realidades diferenciadas: las que son fruto de la carrera vertical y las que son propias de la carrera horizontal. Mas en ambos casos ha de defenderse la aplicación de principios similares pues no encuentra justificación una proyección diferente de los efectos de los sistemas de evaluación debiendo responder las los retrocesos en la carrera a los mismos criterios y garantías y atender a:

- a) La idea de proporcionalidad, de acuerdo con la cual no es lo mismo recibir una evaluación negativa circunstancial que una, dos o más evaluaciones correlativas pues las consecuencias de esos resultados han de ser distintas.
- b) El coste humano y de esfuerzo que para el funcionario ha tenido llegar al puesto o categoría que actualmente tiene.
- c) La valoración de la trayectoria del funcionario en los últimos años y su grado de cumplimiento respecto de las funciones encomendadas.
- d) La necesidad de intervenir adoptando una perspectiva global y no sólo circunscrita a la posible remoción del puesto de trabajo, incluyendo aquí también la formación y el perfeccionamiento y las retribuciones como posibles ejes de intervención.
- e) Caso de que se produzca la remoción del trabajo que se ocupa habrá de tenerse presente que constituye una responsabilidad de la organización empleadora la posición que se tenga en relación con el que el nuevo puesto de adscripción no adquiera matices sancionadores (traslados forzosos, degradaciones, pérdida de ayudas correspondiente a la Acción Social, entre otras).

10.7.- “Desprogresión” y carrera vertical

La modalidad de carrera vertical implica la existencia de una estructura de puestos de trabajo a través de los cuales se asciende. Lógicamente dicha estructura debe ser suficiente, esto es, ha de ofrecer puestos de trabajo que no estén cubiertos o que puedan ser ocupados por las personas que han sufrido remociones como consecuencia de varias evaluaciones negativas, bien sea para adscribirlas provisionalmente a ellos, bien para que pueden ser cubiertos a través de los procedimientos de cobertura existentes.

No parece razonable que la primera evaluación negativa suponga, sin más, la remoción del puesto de trabajo, algo que no puede producirse si no es tras un proceso sostenido en el tiempo y en cuya persistencia se encuentra la motivación de la adopción de una medida de reajuste de esta naturaleza. Por ello, y antes de ella, han de plantarse otras opciones:

- a) Si el resultado negativo en la evaluación del desempeño tuviera su base en una falta de formación o perfeccionamiento para el desempeño de las funciones, habrá de imponerse al empleado público afectado la realización de procesos orientados a mejorar el desempeño del puesto de trabajo, mediante el cumplimiento de un itinerario de formación dirigido a tal fin.
- b) Como quiera que la existencia de un informe negativo individual comporta falta de rendimiento, los componentes que retribuyen este concepto, como es el caso de la productividad, pueden verse afectados; ya que, si la productividad está vinculada al rendimiento, el informe individual negativo no puede más que provocar una pérdida o disminución, en su caso, de este complemento, bien sea total o parcialmente.
- c) Por último, y en relación con la remoción, necesaria para el buen funcionamiento de la organización y de la acción administrativa, han de concretarse en la adscripción provisional del evaluado negativamente a un puesto de nivel inferior como paso previo a la cobertura definitiva vía concurso de otro puesto de trabajo.

10.8.- “Desprogresión” y carrera horizontal

Esta modalidad de carrera implica el mantenimiento del empleado público en el puesto de trabajo que ocupa y el despliegue de un sistema de categorías personales a través de la cuales podrá hacer carrera sin cambiar de puesto. En este caso no se plantea disyuntiva alguna en relación con la existencia o no de puesto de trabajo al que adscribir al empleado que se ha visto apartado del puesto, porque no se produce remoción propiamente dicha, sino, en el peor de los casos, pérdida de categoría personal (grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos) como consecuencia de los informes individuales negativos de evaluación.

Al igual que se indicaba en el supuesto anterior, no parece razonable que a la primera evaluación negativa se proceda a la pérdida de categoría personal, sino que para que se produjesen dichos efectos sería necesario confirmar un proceso de rendimientos negativos (inferiores al promedio en la Administración pública de referencia) sostenido en el tiempo y en cuya persistencia se encuentre la carga de razón y fundamentación para acometer una medida de reajuste de esa magnitud. Por ello resulta interesante revisar, en la misma línea que en el caso de la carrera vertical, actuaciones alternativas para resolver la situación:

- a) Incidir en las competencias profesionales si se deben a ellas las evaluaciones negativas registradas. Debería por tanto asociarse la obtención de una evaluación negativa a la exigencia de realizar actividades que permitan el desarrollo competencial de la persona evaluada.
- b) Si la existencia de un informe negativo individual comporta disminución de rendimiento, sin que al propio tiempo se esté incurriendo en inhibición por parte del empleado, el capítulo retributivo puede verse afectado, en especial el complemento de productividad.
- c) La pérdida de la categoría personal ha de ir asociada a la sucesión de informes negativos en los términos analizados para la carrera vertical, pues no debería ser más intensa la operatividad de una remoción de puestos de trabajo que una pérdida de categoría personal cuando ambas responden a un número similar de informes negativos individuales.

10.9.- Carrera administrativa y evaluación del desempeño.

Las propuestas en materia de carrera profesional, en sus diferentes modalidades, dependen críticamente del funcionamiento efectivo de un sistema de evaluación del desempeño que integre rendimientos y logro de resultados y de competencias. La articulación integrada de dicho sistema de evaluación, incluyendo una visión prospectiva que permita identificar potenciales de desarrollo, se revela como estratégica para la consolidación de un nuevo modelo de carrera profesional en las Administraciones públicas. El siguiente apartado se dedica a formular propuestas para articular la evaluación del desempeño en las organizaciones públicas.



Dos ideas-fuerza

1.- Integrar las necesidades de los empleados y la organización

Opciones de carrera a partir de necesidades organizativas

Se reconoce el rol activo de la Administración Pública

Combinación de carrera vertical y horizontal (complementarias)

Carrera / movilidad intra-administrativa e inter-administrativa

2.- Potenciar la profesionalización del empleo público

Modelo basado en combinación de puestos y competencias

Evaluación del desempeño (rendimientos/resultados competencias)

Mantenimiento de la posición en función de la evaluación (no consolidación)

Posibilidad de pérdida del puesto o categoría reconocida ("desprogresión")

Profesionalización de la dirección pública y refuerzo puestos de mando

Estructuración de la carrera administrativa a partir de la incorporación del modelo de análisis de puestos y áreas funcionales y el modelo de gestión por competencias

Opciones de cambio en el modelo y modalidades de carrera administrativa

Establecer itinerarios de carrera (vertical)

Modificar reglas concurso general y del específico

Permanencia mínima en el puesto

No consolidación:
Criterios para mantener posición en carrera (puesto o categoría) con garantías

Establecer itinerarios de carrera (horizontal): grados y categorías

Requisitos progresión horizontal

CARRERA VERTICAL

Peso clave de la evaluación del desempeño

CARRERA HORIZONTAL

Carrera horizontal para determinados puestos

100



Reestructuración del empleo público vinculando la carrera del empleado público con las necesidades organizativas y la profesionalización de la función Pública

Modelo basado en el análisis de puestos y las áreas funcionales

- Análisis y valoración de puestos de trabajo profundizando en sus funciones.
- Simplificación y agrupación en áreas funcionales y asociarlas, en su caso creando áreas relacionales.
- Puestos con diferentes funciones para entre distintos tipos de personal (funcionario y laboral)
- Distintos estadios de desarrollo para diferentes Administraciones.
- Posibilitar trayectorias profesionales diferentes y la promoción cruzada.

Modelo basado en la gestión por competencias

- Refuerzo y análisis de las funciones del puesto atendiendo a como deberían ser los perfiles profesionales de las y los empleados que los ocupan.
- Orientación hacia un rendimiento superior centrandolo la atención en la forma en que se desarrolla el puesto de trabajo y no en el puesto en si mismo.
- Diagnosticar las competencias y perfiles profesionales que integran la organización.

PROPUESTAS COMBINADAS

- Dependerán del funcionamiento efectivo de un sistema de evaluación del desempeño que integre (rendimientos y logro de resultados así como, como el desarrollo de competencias).
- Impacto en: carrera, selección, formación, retribución o movilidad, entre otros, vinculando aquello que los profesionales esperan de la organización y lo que esta espera de ellos.

RECOMENDACIONES

Carrera vertical (cambio a un puesto de nivel superior o de jefatura).

- Establecer itinerarios de carrera para diferentes colectivos en función de los puestos de trabajo dentro del área funcional específica, o del área relacional.
- Modificar reglas concurso general y específico reduciendo el peso de factores como la antigüedad, y potenciando los vinculados a la evaluación del desempeño y la libre designación.
- Exigencia de una permanencia mínima en diferentes estadios de progresión vertical.

Carrera horizontal (progresión de categoría sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo).

- Subsidiaria respecto de la carrera vertical.
- Valorar:
 - La trayectoria.
 - La actuación profesional.
 - Los conocimientos adquiridos.
 - El resultado de la evaluación.
- Permanencia mínima en el tramo y modulación de progresiones asociado a la obtención de evaluaciones por encima del promedio.
- Establecer tramos de progresión de acuerdo con la profundidad o especialización de los contenidos de los puestos y áreas funcionales a las que se atribuya la posibilidad de desarrollar la carrera horizontal.
- Buscar la excelencia en el puesto.
- No consolidación ni del ascenso ni del eventual retroceso gradual estando asociado al desempeño.

Mantenimiento o pérdida en el puesto (carrera vertical) o categoría reconocida (carrera horizontal) vinculado a los resultados de la evaluación

- Eliminar el grado personal.
- Establecer un sistema de garantías jurídicas de la carrera profesional del conjunto de las y los empleados públicos.
- Posibilidad de carrera inversa como respuesta a evaluaciones negativas reiteradas, consecutivas, e inferiores al promedio.
- Efectos de la desprogresión en la carrera vertical:
 - Imposición de formación y perfeccionamiento profesional.
 - Pérdida del complemento de productividad total o parcialmente.
 - Remoción del puesto de trabajo y adscripción provisional a un puesto de nivel inferior.
- Efectos de la desprogresión en la carrera horizontal:
 - Incidir en el Desarrollo competencial de la persona evaluada.
 - Pérdida del complemento de productividad total o parcialmente.
 - Remoción del puesto de trabajo implicará la pérdida de categorías personales.

Otras recomendaciones:

- **Titulación:** Conectar la formación general exigida para transitar dentro de la función pública con las titulaciones académicas que el Estado ofrece.
- **Tiempo de permanencia:** Evitar que las carreras alcancen un techo de progresión mediante el establecimiento de un sistema temporal medido y adecuado para pasar de un nivel a otro conforme a la profesionalidad adquirida, y, que la retribución de las funciones desarrolladas, sea un criterio de estímulo hacia la progresión futura.
- **Formación y perfeccionamiento:** Como elemento de configuración de la progresión vía ocupación de puestos de trabajo, siempre que esté conectada con las funciones efectivamente realizadas o de las que pudieran desarrollarse en razón del trazado de los itinerarios profesionales que pudieran articularse para que los funcionarios hicieran carrera por ellos.
- **Conocimiento de idiomas:** Como elemento de cualificación necesaria para la ocupación de ciertos puestos de trabajo o desempeño de ciertas funciones.
- **Titulaciones administrativas, profesionales y laborales** como complemento a las titulaciones académicas.

11.- PROPUESTAS SOBRE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Dentro de los subsistemas de gestión de las personas en las Administraciones públicas, la evaluación del desempeño ha sido tradicionalmente uno de los que ha generado más acuerdo en términos genéricos y más rechazos en términos concretos, siendo muy pocas las organizaciones que han conseguido implantarlo de forma efectiva.

Un factor en común de los casos de éxito en la aplicación de sistemas efectivos de evaluación del desempeño es su consideración como un instrumento al servicio de un objetivo claramente definido. Partiendo de esa premisa, las propuestas en materia de evaluación del desempeño se ponen al servicio del modelo y modalidades de carrera administrativa que se proponen desde el Grupo de Investigación.

Al igual que en el planteamiento de las propuestas en materia de carrera profesional, al abordar la evaluación del desempeño se parte de la situación actual de contención del crecimiento de las Administraciones públicas y de la necesidad de, en un más que probable escenario que requiere optimizar los recursos existentes, establecer reglas del juego que faciliten el reconocimiento del desempeño profesional. Se pretende con ello contribuir a sentar las bases de un nuevo modelo de gestión del empleo público (en lo referente a un eje clave como es la evaluación del desempeño al servicio de la carrera administrativa) para unas Administraciones públicas que se están transformando y que requieren nuevos planteamientos. Unos planteamientos que no se ubican en escenarios post-crisis, puesto que la situación venidera muy probablemente se alejará de la situación previa, sino que se orientan a desarrollar nuevas capacidades de respuesta a partir de nuevos referentes para afrontar nuevos retos en la gestión el empleo público. Así, las propuestas en materia de carrera profesional planteadas en el apartado anterior, junto con las propuestas que ahora se formulan para sustentar la evaluación del desempeño, representan opciones de transformación, que implican un cambio sustancial en el modelo de empleo público en relación a la situación de partida

Las propuestas presentadas se formulan para incidir en el conjunto de las Administraciones públicas, por lo que se opta por no bajar a la utilización específica de instrumentos y de sus componentes internos, ni estableciendo manuales de uso de los que existen excelentes y múltiples ejemplos ya desarrollados. Como indica Pascualena al referirse a los instrumentos de medida adecuados a las características del desempeño de las Administraciones públicas “aquí no está ni la solución ni el problema: Qué mejor que echar la culpa al mensajero, a la metodología de evaluación, cuando lo que se pretende es precisamente lo contrario, no evaluar, no tomar decisiones que puedan poner en

peligro un cómodo marco relacional”⁸. En su lugar se plantea la concreción del sistema de evaluación para propiciar el surgimiento de una respuesta integrada y coherente con las propuestas planteadas en materia de carrera administrativa y sentando las bases de una nueva manera de gestionar el empleo en las Administraciones públicas.

Siguiendo dicha orientación, asociada a los modelos de carrera profesional, una primera distinción se establece entre la evaluación dirigida al conjunto de empleados públicos y la evaluación dirigida al personal directivo profesional (como colectivo clave que se apunta –sin entrar a definirlo de forma pormenorizada al ser objeto de un Estatuto del Directivo que ya está siendo desarrollado- para el establecimiento de las propuestas planteadas por el Grupo de Investigación).

La formulación de las propuestas en evaluación del desempeño se divide en dos apartados, un primero referido a la definición de la estructura básica del sistema de evaluación (objetivos y alcance, agentes implicados, objeto de la evaluación, temporalidad) y un segundo orientado a generar dinámicas que faciliten su incorporación a la gestión del empleo público para convertirla en un instrumento efectivo de apoyo al despliegue de la carrera profesional. Dentro de cada uno de los apartados planteados se apunta la diferencia entre la evaluación de los empleados públicos y la del personal directivo profesional.

12.- RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La referencia al término “sistema” para caracterizar la evaluación del desempeño que se propone pretende hacer hincapié en la necesidad de integrar diferentes componentes para generar un instrumento integrado y claramente orientado a los objetivos planteados (en este caso, a apoyar la carrera administrativa).

El desarrollo del sistema de evaluación debe atender a las cinco decisiones estratégicas que determinarán la estructura básica de su diseño: qué será objeto de evaluación, quien actuará como evaluador, con qué periodicidad se llevará a cabo y qué propósito tendrá la evaluación.

12.1.- Sobre el objeto de la evaluación del desempeño

En concordancia con el modelo de carrera administrativa basado en la integración de aportaciones basadas en el análisis de puestos de trabajo y en aportes de la gestión por competencias, el objeto de la evaluación del desempeño plantea la integración de indicadores de ambas dimensiones para

⁸ Pascualena, J. A. (2009): “La carrera profesional desde un marco de gestión por competencias”. Diputació de Barcelona. Barcelona (pág. 26).

configurar una visión integrada de la actividad desarrollada por cada profesional de la organización.

La integración de ambas perspectivas se plantea mediante la combinación la evaluación de rendimientos (como actividades asociadas al puesto de trabajo, en clave más continuada y estable), resultados (más vinculados a proyectos concretos y más fácilmente medibles) y competencias (reflejo del modelo de progresión profesional basado en éstas).

12.1. a) Evaluación de rendimientos y resultados

Los métodos basados en rendimientos y resultados evalúan aquello que consiguen los empleados de la organización, esto es, los resultados o productos que obtienen en su actividad profesional. Para evaluar el rendimiento hace falta que al inicio del periodo objeto de evaluación se haya definido con precisión cuales son los resultados esperados, de tal manera que, una vez transcurrido el periodo, se comparen estas previsiones con los logros efectivamente obtenidos. Sin la referencia que constituye el resultado anticipado, que sirve de estándar de comparación, la evaluación al final del periodo puede resultar, en la práctica, difícil o sesgada. La anticipación o definición previa de los resultados que se espera lograr suelen plantearse en términos de objetivos, por lo que esta vertiente se suele denominar evaluación de rendimientos o de logro de objetivos.

Respecto a la evaluación de rendimientos o de logro de objetivos cabe apuntar que:

- Identificar y fijar objetivos permite reflexionar sobre las prioridades y orientar la actuación hacia su consecución.
- Los objetivos que se definan al inicio del periodo deben ser claros – comprensibles por las personas implicadas, sin posibilidad de equívoco–, medibles –concretos, específicos y expresados en términos cuantitativos, de forma que se puedan controlar–, estimulantes –representar un cierto reto, pero realista, para evitar la frustración–, flexibles –se deben poder modificar o reformular si las circunstancias iniciales cambian–, se han de acompañar de un plazo para su cumplimiento y han de estar integrados verticalmente –cada objetivo debe resultar del despliegue de objetivos superiores, ya sean del conjunto de la organización, de un sector o área o de la unidad–.
- Un sistema óptimo de evaluación basado en rendimientos debería estar conectado con un sistema de dirección por objetivos (DPO). En otros términos, convendría articular un proceso de despliegue de los objetivos estratégicos de la organización hasta el llegar a los objetivos individuales, y verificar el cumplimiento de los objetivos en todos los niveles, con el fin de garantizar que toda la organización actúa de forma alineada con la estrategia. En el caso que la organización dónde se implanta la

evaluación del desempeño no disponga de un sistema de DPO, debería garantizarse como mínimo cierta coherencia e integración de los objetivos individuales con los de orden superior.

- Puesto que la evaluación centrada en rendimientos pone el énfasis en “el producto del trabajo” de un empleado y no tanto en su “forma de hacer”, el uso de estos sistemas es útil cuando la evaluación tiene un propósito únicamente o eminentemente administrativo. Así, por ejemplo, aquello logrado puede servir de base para la cuantificación de un complemento retributivo –complemento de productividad–, o para la remoción de un puesto de trabajo cuando no se logran reiteradamente los objetivos requeridos por la ocupación del puesto, entre otros.
- Los métodos basados en rendimientos pueden parecer la medida más objetiva por evaluar el desempeño. En efecto, rendimientos vinculados al volumen de producción, al ahorro de material o a la reducción de plazos de tramitación son poco propensos al sesgo o a la opinión subjetiva, favorable o desfavorable, de los agentes evaluadores. Aun así, también tienen limitaciones, entre las cuales se han apuntado, a modo de ejemplo, las siguientes:
 - ✓ Evaluar los rendimientos puede indicar, como máximo, que un empleado o empleada tiene éxito en su puesto de trabajo o que tiene más éxito que otro, pero no explica por qué es así, es decir, qué motiva su éxito. En la misma línea, si sólo se miden rendimientos, se ignoran los medios o procesos para lograrlos, aparte de cuestiones críticas para las organizaciones actuales, como el trabajo en equipo, la iniciativa y la adaptación al cambio. Además, el hecho de centrarse en rendimientos podría propiciar que varios empleados o empleadas se consideraran igualmente buenos, mientras que su contribución a la organización fuera netamente diferente, puesto que aquello que cada uno aporta para conseguir los mismos resultados puede ser substancialmente diferente. En resumen, enfatizar exclusivamente rendimientos puede no resultar suficiente para dar cuenta de la existencia de desempeños diferentes e incluso puede provocar conductas opuestas a otros objetivos igualmente deseados por la organización.
 - ✓ Las evaluaciones por rendimientos pueden contaminarse por factores externos (recesiones económicas, por ejemplo) que hacen inviable el logro del objetivo prefijado y sobre los cuales los empleados evaluados no tienen influencia. Es decir, el logro de los objetivos puede quedar fuera del control individual del empleado.

- ✓ En ocasiones, puede resultar difícil definir objetivos para ciertos puestos de trabajo, sobre todo por aquellos de carácter más operativo que realizan una tarea muy básica.

Atendiendo a los potenciales y condicionantes comentados, las propuestas formuladas en relación a la evaluación de rendimientos dirigida al conjunto de **empleados públicos** (excluyendo el personal directivo público profesional) serían:

1. Propiciar un proceso de desagregación de los objetivos definidos en los planes de mandato, planes estratégicos o planes directores que existan en la organización, hasta el nivel de unidad. Cabría distinguir objetivos de proyecto (de carácter puntual, asociados al desarrollo de un proyecto concreto) y los de carácter estable (para unidades que desarrollan una actividad de gestión o prestación de servicios de forma continuada). La formulación de dichos objetivos debería seguir los parámetros esbozados anteriormente y poder medirse de forma automática, es decir, a partir de indicadores derivados del propio funcionamiento de la organización sin requerir una actividad adicional. Sus resultados –agregados por unidad– representarían el primer referente para la evaluación del conjunto de empleados públicos vinculados a la unidad (y referente único para el personal administrativo).
2. Complementar los objetivos de unidad con metas individuales en el caso del personal técnico, que en la medida de lo posible pudiesen asignarse – y atribuirse su logro– a cada miembro con dicho perfil en la unidad. Sus resultados serían el segundo referente para la evaluación para el personal técnico.
3. En el caso de no existir instrumentos básicos de planificación como los anteriormente mencionados, se propone centrar la evaluación de rendimientos en la fijación de metas a partir de los decretos de estructura y la definición de puestos de trabajo, centrandó la atención en aquellos aspectos más fácilmente asociables a las áreas funcionales (funciones atribuidas a agrupaciones de puestos de trabajo con perfiles y requerimientos similares). A modo de aproximación a objetivos de actividad de carácter estable, la propuesta se orienta a sentar las bases de una cultura de evaluación que integre, especialmente para el personal técnico, una dimensión más claramente cuantificable.
4. En todos los casos se requeriría que desde la unidad central de apoyo al despliegue de la evaluación del desempeño se realizase una labor de asesoramiento y seguimiento para asegurar tanto el rigor y la definición

de objetivos e indicadores para evaluarlos como su adecuada integración en el plan de actividades de la organización correspondiente.

En lo que respecta al personal **directivo público profesional**, el enfoque de evaluación de resultados (más que rendimientos) debería ocupar una posición central en su modelo de apreciación. Se propone que ello se concrete en:

1. La propia definición del modelo de dirección profesional, que se debería basarse en el establecimiento de un contrato de gestión entre la persona que ocupa dicho el puesto y el estamento político al cual se adscribe. En dicho documento deberían figurar tanto los objetivos a lograr, los recursos que se asignan a dicho logro, la concreción de los compromisos de gestión, la descripción de las áreas de resultados clave (con indicadores claramente asociados), y la identificación de los instrumentos que se tendrán en cuenta para realizar el seguimiento y verificación de la actividad directiva. En conjunto, con dicho pacto entre directivo profesional y político se establecen los objetivos y los márgenes de autonomía para lograrlos (incluyendo los recursos asociados), constituyendo la base para establecer una adecuada evaluación de resultados.
2. La valoración de los resultados obtenidos se plantea así como el principal componente de la evaluación de la dirección pública profesional.
3. Tanto la definición de los objetivos establecidos en el contrato de gestión como la eventual incorporación de cambios justificables por alteraciones significativas del contexto en que éstos se desarrollan, deberían ser validadas por la unidad central de apoyo al desarrollo del modelo de evaluación del desempeño.

12.1. b) Evaluación de competencias

Más allá de los métodos basados en rendimientos y/o resultados, se propone incorporar a la evaluación del desempeño un elemento conductual: las competencias. La vertiente de la evaluación que se centra en este componente competencial se corresponde especialmente con aplicaciones orientadas al desarrollo profesional, una de las dimensiones más importantes de la carrera administrativa planteada.

En cuanto a las competencias incorporadas al sistema de evaluación cabe apuntar la necesidad de vincularlas al propio sistema de gestión utilizado, tanto en el análisis de puestos de trabajo como en los modelos orientados a potenciar la carrera horizontal.

Pero más allá de utilizar diccionarios de competencias externos para definir determinados ámbitos de actividad y sus perfiles profesionales asociados, de cara a la evaluación resulta imprescindible su adaptación a la realidad organizativa y, en especial, el establecimiento de indicadores de medida (conductas observables) directamente relacionadas con el contexto laboral de la Administración en concreto.

- De la clasificación de competencias considerada se destacan las de carácter técnico, cercanas a las categorías profesionales y al conjunto de conocimientos y habilidades asociadas a ellas (“saber” y “saber hacer”) para su vinculación más cercana al análisis de puestos de trabajo y áreas funcionales para engazar la evaluación de rendimientos y competencias.
- Las competencias de carácter personal o cualitativo, relacionadas con actitudes, valores y motivaciones (el “querer ser” y “querer hacer”) constituyen el complemento cualitativo esencial para completar la visión integrada del desempeño profesional. En su medición debería ponerse el acento en indicadores observables pero, especialmente, en el criterio de los evaluadores y de los validadores de la actividad de éstos últimos.
- Las competencias de carácter institucional o corporativo, que reflejan los objetivos, valores y rasgos de la cultura administrativa que se considera que deben compartir todos los miembros de cada Administración pública en concreto, deberían incorporarse a la evaluación tan solo a efectos de refuerzo, esto es, de mensaje que se lanza al conjunto de sus miembros sobre su importancia pero reservando su impacto directo para casos excepcionales.

Para dar respuesta la complejidad que supone la evaluación de competencias, tanto por la preparación requerida en los evaluadores como por los requerimientos de medición, se propone:

1. Centrar la atención en aquellas que resulten clave en cada posición, reforzando el vínculo con la aproximación anterior de evaluación de rendimientos (puesto de trabajo y perfil profesional).
2. Plantear competencias adecuadas a cada Administración pública en concreto, pero a partir de planteamientos equiparables entre ellas y generando sinergias que, para aproximaciones como las basadas en ámbitos funcionales, faciliten la equiparación de sistemas de evaluación.
3. Acompañar el proceso de evaluación con un soporte formativo y metodológico que facilite su tratamiento riguroso y sistemático, pero enfatizando el rol de los agentes evaluadores en su determinación final (para generar implicación y seguridad en su implementación).

En cuanto a la aplicación de la evaluación de competencias para los dos colectivos considerados, se plantea que:

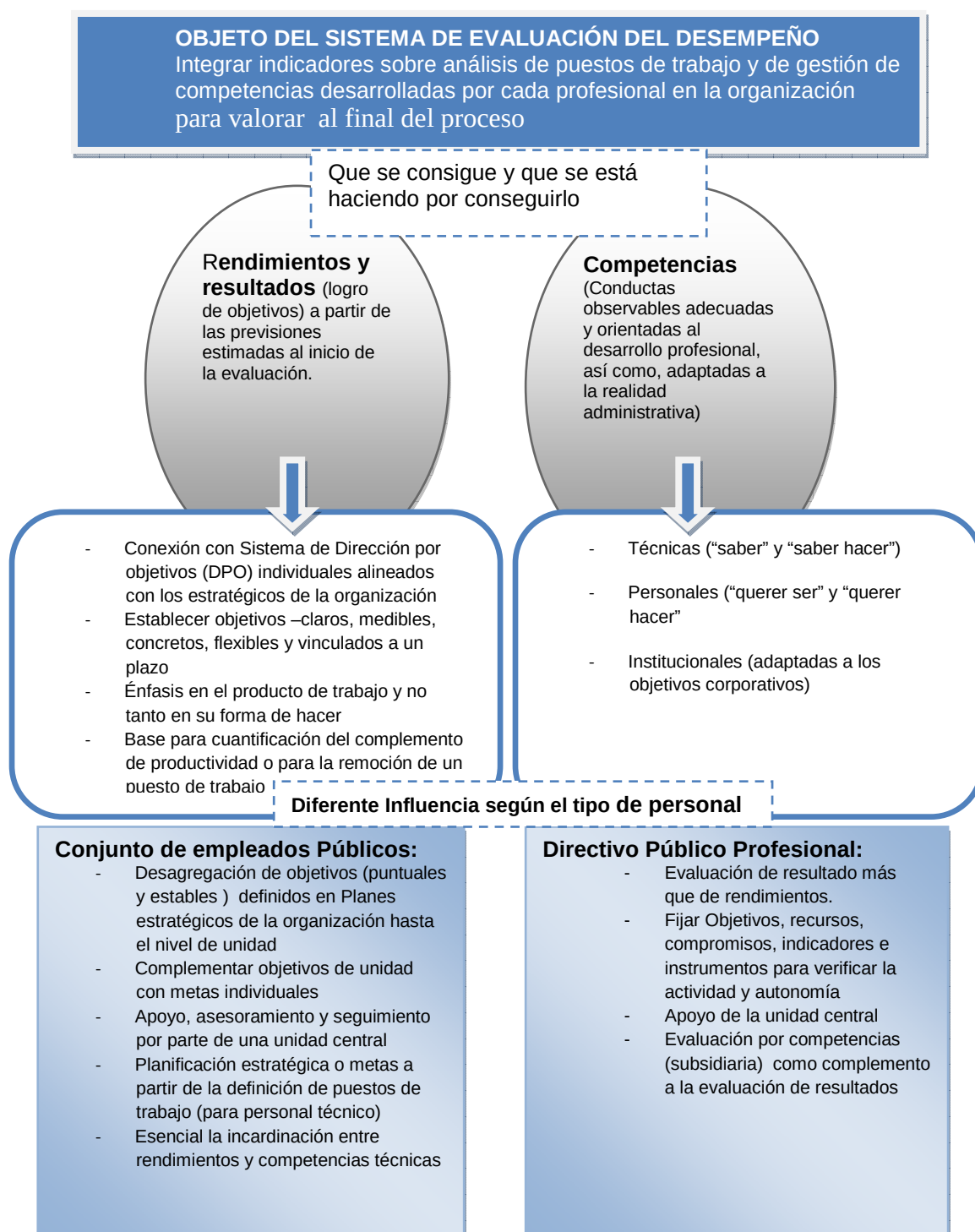
1. La dirigida al conjunto de **empleados públicos** (excluyendo el personal directivo público profesional) constituya una parte esencial de su sistema de evaluación, con la incardinación apuntada entre rendimientos y competencias de carácter técnico.
2. La dirigida al **personal directivo público profesional**, y que se basaría en competencias diferenciadas, se plantee como un complemento para enriquecer la información sobre los logros obtenidos (evaluación de resultados) y apoyar eventuales acciones de formación y acompañamiento. Pero en todo caso constituiría una parte subsidiaria de su modelo de evaluación.

12.1. c) Recomendaciones finales sobre el objeto de la evaluación

La combinación de la evaluación de rendimientos/resultados y de competencias en un sistema integrado ofrece una información más completa y omnicomprendensiva del desempeño profesional de la Administración pública. En efecto, si la evaluación ofrece información no sólo sobre aquello que se consigue, sino también sobre qué se está haciendo por conseguirlo, se puede diagnosticar por qué no está logrando aquello esperado y corregirlo o mejorarlo, identificar conductas disfuncionales que deben ser erradicadas o determinar cuáles son las conductas de éxito que deben fomentarse e incentivarse por el valor que aportan a la organización.

En definitiva, “hacer” y “conseguir” conforman un binomio que se refuerza mutuamente y la forma de obtener información relevante sobre ambas variables pasa por articular sistemas de evaluación del desempeño que se centren tanto en la vertiente de los rendimientos/resultados como en la conductual.

A partir de las consideraciones anteriores, parece adecuado recomendar que la regulación de la evaluación prevea la posibilidad de construirla a partir de una evaluación de rendimientos y resultados basados en objetivos que pueda integrarse con un sistema de gestión por competencias. Aunque obviamente podrían establecerse distinciones entre Administraciones públicas y, especialmente, entre colectivos profesionales al plantear el equilibrio entre ambas dimensiones de la evaluación.



12.2.- Sobre los agentes evaluadores

El rol de evaluador a los dos colectivos considerados (conjunto de empleados públicos y colectivo de directivos públicos profesionales) debe ser asignado a quien cumpla las siguientes características: a) conocer las funciones o responsabilidades principales de la persona a evaluar, b) tener un contacto más o menos frecuente con la persona evaluada y con el resultado de su trabajo que le permita emitir un juicio fundamentado en la evaluación y c) ser capaz de emitir un juicio fiable, no sometido a prejuicios, simpatías, afinidades u otras emociones que interfieran en la objetividad de la evaluación.

Siguiendo estas consideraciones, las personas que habitualmente efectúan la evaluación del desempeño son la propia persona evaluada, el mando inmediato, los compañeros, los subordinados y/o los clientes internos y/o externos.

Agentes para la evaluación dirigida al conjunto de **empleados públicos** (excluyendo personal directivo profesional):

La propuesta de agentes para realizar la evaluación del desempeño del conjunto de empleados públicos parte de la revisión de experiencias desarrolladas en diferentes administraciones públicas españolas e internacionales. Dichos referentes revelan que, en los modelos dirigidos al conjunto de los empleados públicos, destaca el mando inmediato de la persona evaluada como el actor que realiza más habitualmente la evaluación, aunque en algunas ocasiones se complementa o contrasta su aportación con una autoevaluación del propio empleado en qué este aporta su punto de vista respecto a los resultados conseguidos y los factores que han podido condicionar su desempeño. A partir del contraste de ambas informaciones, especialmente a partir de la denominada entrevista de evaluación, se debería buscar el acuerdo entre ambos roles para completar el informe final.

Esta participación del mando inmediato como evaluador principal es lógica si se considera que es –o debería ser– quien mejor conoce el trabajo de cada empleado, cuando menos en condiciones normales. Pero de forma complementaria se incorporaría la figura del validador, entendido como el agente que debería dar el visto bueno a la evaluación consensuada entre mando inmediato y empleado, y que se atribuiría al superior del mando inmediato que ha intervenido como evaluador. De esta manera se pretende aumentar la implicación en la evaluación de las instancias más altas de la organización, así como limitar los sesgos producidos por la existencia de varios evaluadores dentro de un departamento o área funcional con tendencias quizás diferentes, atribuyéndose a una última instancia superior a todos los evaluadores –su superior– la realización de un control final del proceso.

En caso de no conseguirse el consenso entre evaluador y evaluado, más allá de la intervención del validador –superior al mando inmediato- se establecería un órgano de apelación a la que la persona evaluada pudiese recurrir para manifestar su desacuerdo

Al plantear los agentes para la evaluación de **directivos públicos profesionales** debe considerarse que el modelo propuesto para el conjunto de empleados públicos a partir de la valoración del mando inmediato y la validación del superior de éste no resulta directamente transferible. La heterogeneidad de los perfiles directivos, de las funciones que estos desarrollan y los destinatarios de su actividad, así como las destacadas diferencias entre las organizaciones públicas en las que dichos directivos prestan sus servicios, hacen recomendable buscar opciones ajustadas a una realidad compleja, en especial por su papel clave en la organización.

La apuesta planteada desde el Grupo de Investigación para definir un modelo de evaluación diferenciado del conjunto de empleados públicos obedece también a la voluntad de avanzar en la consolidación de un espacio de dirección pública profesional. La propia definición de dicho espacio parte de evitar su delimitación exclusivamente por criterios de confianza política. Ello comporta que al definir a los agentes evaluadores de la dirección pública se incluya al estamento político pero evitando que sea la única perspectiva valorativa de la actividad desarrollada y, además, se eviten el uso de criterios estrictamente políticos en la evaluación.

Para dar respuesta a dicho requerimiento se plantea la incorporación de un órgano externo profesionalizado (formado por académicos, equipos de evaluación de instituciones centrales de formación/investigación como el propio INAP, directivos de otras organizaciones, miembros de colegios profesionales o centros de formación directiva o empresas consultoras expertas en este campo). Este órgano externo se encargaría de recopilar la información para evaluar al directivo, recurriendo a una diversidad de fuentes y de agentes (incluyendo desde el propio directivo evaluado al político al cual rinde cuentas, entre otros) que podría adaptarse, siguiendo un modelo de geometría variable, a las características concretas de cada organización y posición directiva. A partir del tratamiento agregado de dicha información, el órgano externo estaría en condiciones de emitir un informe de evaluación de sometería a la consideración del político responsable del ámbito para que tomase las decisiones oportunas.

En tanto en cuanto este órgano externo es uno de los pilares para reforzar la objetividad del proceso, convendría asegurar tanto la capacidad de sus miembros como el rigor de su actividad, velando por las exigencias técnicas de relevancia, fiabilidad y no contaminación de las medidas que recopilase y procesase, así como un control de los errores que pudiese eventualmente cometer. En este sentido resulta especialmente oportuna la intervención de instituciones públicas especializadas en la formación, la evaluación (de políticas

públicas y de personal) y los recursos humanos (desde centros como el INAP hasta determinadas unidades transversales de diferentes Administraciones públicas) para acreditar la composición y la tarea realizada por dicho órgano externo.

La propuesta de incorporar un órgano externo profesionalizado permitiría sistematizar la recopilación de información, combinando fuentes y métodos, al mismo tiempo que propiciar un tratamiento riguroso de las mismas de cara a emitir un informe que permitiese cubrir la evaluación de la actividad y perfil directivo.

Este planteamiento permitiría garantizar que:

- a) El informe de evaluación lo realizan profesionales de este campo con un amplio conocimiento del sistema y con suficiente capacidad para aplicarlo e interpretar los resultados.
- b) La información sobre el desempeño la facilitan personas de la propia organización que, como tales, pueden proveer de evidencias directas sobre el desempeño de la persona evaluada a partir de un conocimiento directo y continuado.
- c) Las personas a considerar para obtener la información necesaria no estarían acotadas, siguiendo un modelo de ajustes variable para adaptarse a cada realidad concreta.
- d) El estamento político, que también se incluiría en la recopilación de información, recibiría el informe de evaluación y podría tomar las decisiones correspondientes a partir de la información sistematizada que le facilitaría el órgano evaluador externo, que también podría ejercer un rol de acompañamiento y asesoramiento en el proceso posterior a la evaluación (como en la determinación de sus impactos, por ejemplo).

12.3.- Sobre la periodicidad de la evaluación

La periodicidad de la evaluación del desempeño hace referencia a la regularidad o frecuencia con la que conviene llevar a cabo el proceso formal de evaluación. Para la formulación de la propuesta al respecto, el Grupo de Investigación parte de considerar que, por regla general, la evaluación no se debe realizar sólo a consecuencia de acontecimientos puntuales en qué haga falta disponer de evaluaciones, como por ejemplo el momento de plantearse una promoción interna, la provisión de un puesto de trabajo o la remoción del mismo. Pero tampoco debería realizarse entre periodos demasiados extensos como cada cuatro o cinco años en las que se correría el riesgo de perder su capacidad de instrumento de reconocimiento, mejora y reajuste continuado del desarrollo profesional. Por otro lado, la evaluación no se debe realizar con una frecuencia tan elevada que dificulte la fijación y el logro de objetivos de cierta magnitud, ni la observación y contrastación de los comportamientos esperados.

En la práctica totalidad de experiencias de evaluación consideradas en nuestro entorno de referencia la periodicidad es anual. Esta periodicidad tiene la ventaja de vincularse con determinados ejercicios presupuestarios o de rendimiento de cuentas a nivel agregado, y al mismo tiempo coincidir con las dinámicas de planificación de la actividad para el siguiente ejercicio (aunque ambas no tienen que coincidir necesariamente con los períodos punta de cierre de ejercicio presupuestario).

Desde el Grupo de Investigación se defiende esta periodicidad anual para la evaluación formal conjunta de rendimientos/resultados y competencias profesionales dirigida al conjunto de **empleados públicos** (excluyendo personal directivo profesional).

Partiendo de dicho referente, se plantea adicionalmente la conveniencia de realizar una evaluación intermedia, realizada aproximadamente a mediados del periodo de evaluación, que sirva para revisar el grado de progreso y los condicionantes que puedan dar lugar a eventuales modificaciones de los objetivos planteados, del desarrollo de competencias y de la propia evaluación, para facilitar la oportuna redirección. Aun así, la realización de esta evaluación a mediados del ejercicio no debe ser obstáculo para que se puedan mantener, a lo largo de todo el ejercicio, reuniones de evaluación y la retroalimentación informal, con el fin de contribuir a generar una verdadera cultura de la evaluación del desempeño.

La progresiva implantación de la evaluación del desempeño incluyendo la vertiente de rendimientos/resultados y competencias, enmarcada en una cultura de la evaluación como la expuesta al presentar las evaluaciones intermedias, debería facilitar la toma de decisiones más a corto plazo, en especial para incidir de forma efectiva en la modificación de actuaciones profesionales. A pesar de la complejidad que implica, deberían considerarse opciones como el impacto retributivo a medio plazo, por ejemplo, en casos en que se produzcan desviaciones no justificadas en la consecución de logros previstos (tanto en rendimientos como en desarrollo de competencias).

En relación al colectivo de **personal directivo público profesional**, la propuesta sobre la progresiva implantación de la evaluación debe tener en cuenta los tiempos políticos que marcan buena parte de la actividad directiva, pero también que la valoración de los resultados vinculados a objetivos pueden tener recorridos diversos –más variables y a menudo más prolongados que las manifestaciones operativas de las competencias-.

Considerando referentes propios del sector privado, parece apuntarse que una evaluación anual daría poco margen para evaluar resultados (especialmente en las esferas de dirección estratégica) y que una evaluación cada cuatro años daría poco margen por facilitar acciones de respuesta útiles para la mejora. Para

fijar un periodo estándar de referencia se plantea una evaluación de la dirección pública profesional cada dos años. Aun así, y atendiendo también a diversidad de actividades directivas, se plantea la opción adicional de realizar evaluaciones específicas en casos en que ha habido hechos extraordinarios que requieran tomar decisiones informadas al respeto.

En todo caso no se deben confundir dichas evaluaciones con las actividades de dirección, seguimiento y apoyo que deben realizarse desde el estamento político del desempeño de la dirección pública profesional.

12.4.- Sobre los efectos de la evaluación

La puesta en marcha de un sistema de evaluación puede, y de hecho debería, considerarse como una fuente de información para la toma de decisiones clave en múltiples subsistemas de la función de personal en las organizaciones públicas (desde la retribución a la promoción, pasando por la formación o gestión del rendimiento, entre otras).

Atendiendo al objeto de estudio del Grupo de Investigación, se destacan su impacto potencial en los siguientes subsistemas:

- a) Sobre las diferentes modalidades de carrera administrativa de los empleados públicos. La evaluación que se propone debería constituir el indicador más claro y fiable del grado de esfuerzo y rendimiento laboral, de implicación y de potencial de desarrollo profesional de los empleados públicos de cara a proyectar sus resultados en la carrera administrativa. Dichos resultados deberían permitir ilustrar mucho mejor el mérito y la capacidad de cara a la progresión profesional que no algunos de los tradicionalmente empleados como la antigüedad o la acumulación de créditos formativos desvinculados de la actividad desempeñada en el puesto de trabajo.
- b) Ello enlaza con las previsiones del EBEP, como la del artículo 17.b) que establece que en la carrera horizontal de los funcionarios se deberá tener en cuenta la trayectoria y la actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del rendimiento, o la del artículo 20.3, cuando dispone que las Administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera profesional y en la provisión de puestos de trabajo (entre otros).
- c) Sobre la remoción del puesto de trabajo, los resultados de la evaluación ofrecen información sistematizada y periódica que debería facilitar la identificación de situaciones de inadecuación de la persona al puesto de

trabajo (traducida en sucesivas evaluaciones insatisfactorias) y ofrecer pautas para su reubicación en otro.

- d) Sobre la formación, como elemento vinculado a la progresión profesional, puesto que los resultados de la evaluación deberían contribuir a identificar oportunidades de mejora traducibles en necesidades de aprendizaje y capacitación. El propio EBEP, en el artículo 20.3, ya prevé que las Administraciones públicas puedan determinar los efectos de la evaluación en la formación.
- e) La evaluación del desempeño también debería servir de herramienta de perfeccionamiento profesional, de mejora continua de los empleados públicos. En este sentido, la evaluación debe poner de manifiesto puntos fuertes y/o áreas de mejora, y tanto la persona evaluada como la evaluadora deberían cerrar el proceso con el compromiso de trabajar conjuntamente para la potenciación de los primeros y el desarrollo de las segundas. En este sentido la evaluación puede contribuir al crecimiento profesional de los empleados públicos que redunde en una Administración más preparada para responder a las demandas y a los retos que la sociedad le plantea.

La propuesta formulada desde el Grupo de Investigación plantea que se establezcan claramente los impactos asociados a los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño, en especial en los procesos de mejora (identificación de ámbitos y formación) y progresión profesional (carrera). Pero ello de forma progresiva, a medida que se vaya implantando la cultura y las prácticas evaluativas, con el objetivo de garantizar un grado de experiencia razonable que permita proveer de información realmente fiable y relevante al resto de subsistemas de la función de personal.

A modo de ejemplo, se podrían plantear los siguientes impactos de la evaluación dirigida al conjunto de **empleados públicos** (excluyendo personal directivo profesional):

- Carrera: progresión horizontal del tramo no consolidable (mediante tramos basados en modelo de gestión por competencias) a partir de tres evaluaciones superiores al nivel promedio.
- Movilidad por ámbitos funcionales: posibilidad de acceso a puestos del ámbito de nivel superior a partir de tres evaluaciones superiores al nivel promedio.
- Remoción del puesto: a partir de tres evaluaciones negativas (inferiores al nivel promedio).
- Identificación de ámbitos de mejora: requisito para acceder a actividades formativas.

- Formación: el acceso a actividades formativas concretas solo si éstas están recogidas como necesidades propias del puesto en la evaluación realizada.

A modo de ejemplo, los impactos de la evaluación sobre el grupo de **directivos públicos profesionales** podrían plantearse en los siguientes términos:

- Carrera (como consolidación de la acreditación de nivel superior para acceder a puestos de dirección superior): a partir de tres evaluaciones excepcionales.
- Remoción del puesto: a partir de dos evaluaciones negativas (en relación a los objetivos establecidos).
- Identificación de ámbitos de mejora: requisito para acceder a actividades formativas.

Formación: el acceso a actividades formativas concretas solo si éstas están recogidas como necesidades propias del puesto en la evaluación realizada.

EFFECTOS DE LA EVALUACIÓN como fuente de información para la toma de decisiones

Conjunto de Empleados

Directivos Profesionales

IMPACTO

Nivel promedio

Sobre distintas modalidades de Carrera administrativa, Progresión basada en:

- Esfuerzo
- Rendimiento
- Implicación
- potencial

A partir de tres evaluaciones excepcionales

A partir de tres evaluaciones superiores al nivel premedio

Movilidad por ámbitos Funcionales:

- Trayectoria
- Actuación
- Conocimientos
- resultado

A partir de tres evaluaciones inferiores al nivel premedio

Remoción del Puesto de trabajo por inadecuación al mismo

A partir de dos evaluaciones inferiores

COMUNES:

Identificación de puntos fuertes y mejoras: Requisito de acceso a actividades formativas

Formación concreta sólo si necesaria conforme al puesto de trabajo

13.- EL DESPLIEGUE DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En esta segunda parte del documento se incluyen una serie de reflexiones y propuestas encaminadas a facilitar el despliegue del sistema de evaluación del desempeño asociado a los modelos de carrera profesional apuntados.

Más allá de los rasgos del diseño del sistema esbozados en la primera parte del documento, resulta esencial atender a las instituciones o reglas del juego vigentes en el funcionamiento de las Administraciones públicas para afrontar con realismo la puesta en marcha de un instrumento como la evaluación del desempeño, en especial por sus implicaciones potenciales como elemento de transformación de la gestión del empleo público.

A partir de experiencias en materia de evaluación del rendimiento individual, como las del Ayuntamiento de Gijón y de la Unión Europea, se proponen unas medias que eviten tendencias inflacionistas y que garanticen la equidad entre las diferentes unidades de la organización. En este sentido, se propone que cada unidad de evaluación cuente con una “bolsa de puntos” en función de su número de empleados que podrán distribuirse individualmente en una escala de 1 a 4 (desde “muy satisfactorio” a “muy insatisfactorio”). Ahora bien, debe limitarse a un porcentaje de los efectivos personales de la unidad la concesión de las puntuaciones máximas y mínimas contempladas (orientativamente, a un 10-15%). Adicionalmente, solo tendrá efectos positivos o negativos un número determinado de evaluaciones por encima o por debajo del promedio de la unidad.

En la parte propositiva de la Memoria final del Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público del INAP (2009-2011) se planteaban una serie de retos estratégicos del empleo público en España, y entre ellos se apuntaba que:

*“12) Ha llegado el momento, pues, de afrontar decididamente el reto combinar adecuadamente la productividad de las AAPP y el desarrollo profesional de los empleados públicos. Y para ello es imprescindible implantar sistemas objetivos de evaluación del desempeño. La evaluación del desempeño debe ser la piedra angular desde la que se articule la construcción de una política innovadora de gestión de personas en las AAPP que legitime el quehacer público. La innovación de la política de recursos humanos se valida mediante esta herramienta. Es, por tanto, un reto estratégico, que debe configurarse, principalmente, como un instrumento de mejora de la gestión y que debe ser *introducido gradual y prudentemente* (por las innegables resistencias al cambio que generará su implantación y por el componente social de la evaluación) con el fin de*

que se vaya depurando (o “afinando”) y se introduzca paulatinamente en la cultura de la organización como una rutina más.”

Siguiendo dicho apunte, desde la reflexión del Grupo de Investigación sobre Nuevos Modelos de Carrera Administrativa se plantea revisar algunos factores que deberían considerarse en el proceso de implementación del sistema de evaluación del desempeño presentado en el apartado anterior.

A modo de reflexión introductoria sobre los elementos dinamizadores, resulta importante reconocer el papel del EBEP como norma que renovó la presión para generar respuestas en el campo de la evaluación del desempeño. Aunque el poco despliegue normativo del EBEP ha venido a frenar buena parte de dicho impulso, cabe destacar que, como en otros casos, debería relativizarse el papel transformador del cambio normativo y atender a factores complementarios que coadyuven a la introducción de nuevas dinámicas de gestión en el seno de las Administraciones públicas.

13.1.- Vinculando carrera, evaluación y necesidades de la organización

Una de estas es la presión externa generada por el actual contexto de crisis económica y de profundo replanteamiento de las dinámicas internas de gestión de las organizaciones públicas, así como la necesidad de optimizar los potenciales existentes se hace ineludible. Esta renovada –y diferenciada– presión plantea un nuevo escenario para abordar la evaluación del desempeño, alterando de forma significativa aproximaciones precedentes a la materia. La asunción del nuevo escenario permite priorizar con mayor intensidad los requerimientos de las Administraciones públicas frente a situaciones previas en que se priorizaba los criterios individuales de los empleados públicos. El fortalecimiento del vínculo entre organización y función pública representa, en este sentido, una oportunidad para incorporar una evaluación del desempeño acorde con las necesidades de las organizaciones públicas.

13.2.- Combinando rendimientos y competencias en la carrera y la evaluación

Partiendo de la premisa que los nuevos modelos de carrera administrativa han de ser sostenibles fiscal y organizativamente y que además deben incorporar de forma clara la orientación a la mejora desde la perspectiva de la organización, la evaluación del desempeño debe incorporar una orientación al desarrollo de las personas al mismo tiempo que intensificar, en relación a experiencias previas, la valoración del rendimiento y de los resultados obtenidos. El enfoque planteado a partir de la conexión con las opciones de carrera administrativa (articuladas a partir de la combinación entre análisis de puestos/áreas funcionales y gestión por competencias) obedece a este requerimiento. La coherencia del modelo juega cobra aquí especial valor como elemento para consolidar opciones y facilitar su asunción por parte de los diferentes agentes implicados.

La opción de partir de un único sistema de evaluación pero con diferentes concreciones ajustadas a la segmentación por colectivos profesionales planteada por las modalidades de carrera apuntadas, permite reforzar la consistencia interna y ofrecer un único mensaje –modulado- a la organización. Cabría además considerar ajustes complementarios en función del tipo de Administración pública (o sectores internos de éstas), pero conviene mantener el núcleo central de combinación de rendimientos/resultados y competencias.

13.3.- Integrando autonomía y control en la actividad de directivos y mandos

El papel del personal directivo público profesional resulta fundamental para sustentar el sistema de evaluación del desempeño propuesto. El desarrollo la actividad de estos directivos públicos, netamente profesionalizados, pasa por el establecimiento de un encargo de gestión en el que se identifiquen claramente los objetivos a conseguir en un determinado periodo, los recursos asignados para ello y el necesario margen de autonomía, complementado con un sistema de rendimiento de cuentas en el que destaca la evaluación del desempeño.

La selección de estos directivos, atendiendo a sus capacidades y actitudes para gestionar la organización se convierte en uno de los ejes sobre el que se sustenta la evaluación. De hecho deben ser éstos los que establezcan la concreción de las reglas del juego en la evaluación y las transmitan a los puestos de mando que tienen adscritos, ofreciéndoles una clara orientación sobre la traducción en sus respectivos ámbitos de los objetivos a conseguir y de recursos y los márgenes de maniobra con que cuentan para ello.

La propuesta del Grupo de Investigación en este sentido es generar dinámicas de responsabilización cruzada entre directivos públicos profesionales y puestos de mando en base a una mayor autonomía en la gestión de los recursos (lo que no tiene porque significar un incremento de los mismos). Entre dichos recursos deberían incluirse la capacidad para decidir cuestiones clave de la carrera profesional de los empleados que tienen adscritos, la distribución de complementos retributivos (como por ejemplo el de productividad), la posibilidad de remoción del puesto de trabajo (al que se haya accedido mediante concurso, tal y como se indica en el EBEP) o la reasignación de funciones y actividades entre puestos.

A un nivel más concreto, se plantea que:

- El directivo traduzca su encargo de gestión en objetivos asignados a los diferentes mandos que tiene asignados, clarificando indicadores y tiempos para el logro de los mismos. Para ello debería calibrar los recursos asignados a cada uno de ellos, tanto económicos como, y especialmente, de personal. El directivo es el responsable de evaluar a sus mandos con un modelo que combina el logro de resultados y el desarrollo de las

competencias asociadas. De la consecución de dichos logros dependería una parte variable significativa de la remuneración del mando (que podría moverse entre el 15% y el 20%), así como su propio mantenimiento en la posición de jefatura (sometido a dos evaluaciones negativas).

- El mando tendría asignado un equipo de empleados para facilitar la consecución de los objetivos que le han sido transmitidos por el directivo del cual depende. El mando deberá realizar periódicamente la evaluación del desempeño de dichos empleados, en la que deberá combinar adecuadamente la vertiente de rendimientos (orientados a la consecución de resultados) y de competencias. El mando debería tener asignada la capacidad para incidir tanto en la progresión profesional de los miembros de su equipo como en la determinación de una parte variables de su retribución (entre el 5% y el 10%), además de actuaciones orientadas a su proceso de desarrollo (modificación de actividades asignadas, formación, entre otras).
- Por su parte, los empleados deberían tener conocimiento de los requisitos establecidos al inicio del periodo de evaluación, de los criterios que se tendrán en cuenta, así como de los efectos de las valoraciones obtenidas. Asimismo deberían contar con la posibilidad de recurrir los puntos de la evaluación con los que no estuviesen de acuerdo, aunque para ello se debería instrumentar un procedimiento que facilitase la viabilidad del sistema en su conjunto.

13.4.- Acompañando el proceso de implementación

Un elemento esencial para asentar unas nuevas reglas del juego como las que se asocian al sistema de evaluación del desempeño que se propone es el acompañamiento en su puesta en marcha, especialmente en las fases iniciales.

En esta dirección, desde el Grupo de Investigación se propone combinar cuatro líneas de actuación combinadas: una primera orientada a consolidar las bases previas del sistema de evaluación, una segunda orientada a informar y participar, una tercera orientada a socializar y a formar y una cuarta orientada a ofrecer asistencia técnica al proceso.

La **primera línea** de actuación propuesta se orienta a **consolidar las bases previas del sistema de evaluación** en lo referente a elementos estructurales necesarios para su puesta en marcha. Se incluye en esta línea la necesidad de disponer de un adecuado análisis y descripción de puestos de trabajo que facilite el encuadramiento de los profesionales que integran la organización. Aunque muchas Administraciones cuentan con instrumentos asociables a este requerimiento (como Relaciones de Puestos de Trabajo o catálogos de puestos) debería revisarse su situación para acercarla al funcionamiento real y efectivo de cada Administración. En paralelo, y de acuerdo con lo apuntado en el apartado

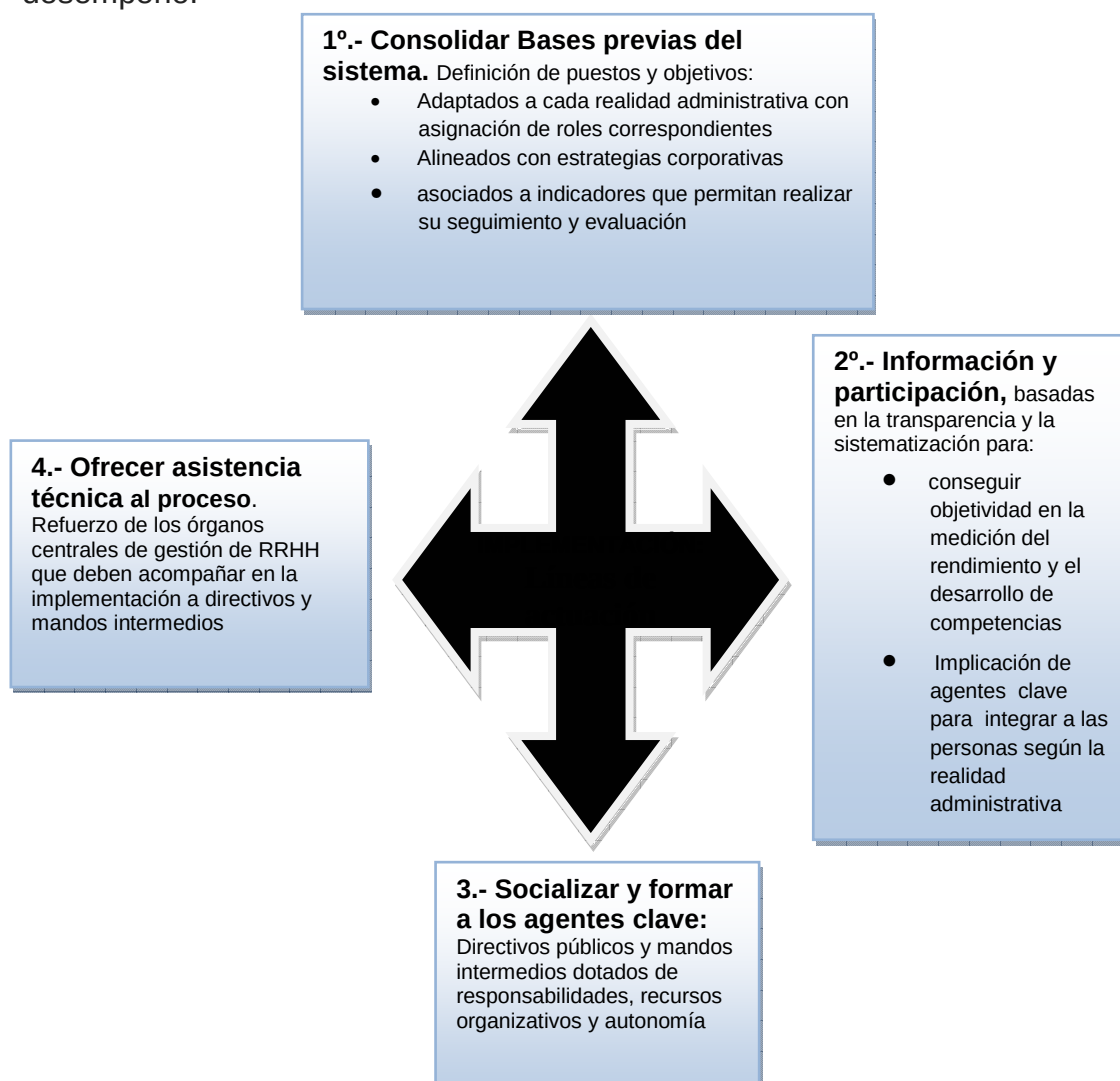
sobre el objetivo de evaluación, debería desarrollarse y asentarse un sistema de objetivos a nivel de unidad, alineados con los objetivos corporativos, y asociarlos a un sistema de indicadores que permita realizar su seguimiento y evaluación. En concordancia con ambos elementos (definición de puestos y de objetivos) debería desarrollarse el instrumento de evaluación ajustado a cada realidad organizativa, en la línea comentada también en el apartado anterior, y asignarse los roles correspondientes (tal como se apuntaba en el apartado sobre los agentes evaluadores).

En cuanto a la **segunda línea**, la orientada a la **informar y participar**, resulta esencial que el sistema de evaluación del desempeño se base en la transparencia y la sistematización. De hecho ambas son la base para enfrentar la imposibilidad de conseguir la objetividad en los instrumentos de medida del rendimiento y del desarrollo competencial. Contar con la implicación de los agentes involucrados constituye el factor crítico en la introducción de un sistema de evaluación del desempeño y en la aceptación de las nuevas reglas del juego que supone. Para ello se plantea que resulta fundamental que el proceso de diseño del sistema de evaluación para apoyar la carrera administrativa cuente con la participación activa de diferentes tipos de agentes involucrados, evitando la importación acrítica de instrumentos pre-elaborados, generando dinámicas de adaptación a la propia realidad singular de cada Administración pública y generando respuestas a medida que sean comprensibles y admisibles por la particular manera de integrar a las personas en la organización. En este proceso resulta oportuno incorporar a los agentes sociales y a las organizaciones de representación de los trabajadores, pero atendiendo en todo momento a los roles que corresponden a cada una de las partes implicadas, dejando claro tanto la orientación a los objetivos organizativos como la ubicación del liderazgo del proceso.

Pero la introducción de un sistema de evaluación del desempeño como el que se plantea para apoyar el modelo de carrera administrativa supone, de hecho, introducir un cambio sustancial en la manera de gestionar los recursos humanos. Por ello resulta esencial acompañarlo de la **tercera línea** propuesta, la orientada a **socializar y a formar**, en especial a los agentes clave como los directivos públicos y los mandos que deben sustentarlo. En las dinámicas de socialización y formación se incluyen especialmente los procesos orientados a cambiar actitudes, a incrementar la alineación de dichos cargos, especialmente los mandos intermedios, con los objetivos de la organización. La propuesta formulada en este caso debería integrar por tanto dinámicas de desarrollo de capacidades y competencias profesionales vinculadas a la gestión de la evaluación como, y especialmente, de desarrollo de visiones compartidas alrededor de lo que supone en el modelo de gestión de recursos humanos. Con ello se hace referencia a procesos de discusión sobre las implicaciones y respuestas asociadas al sistema, a procesos de aprendizaje conjunto basado en modelos de trabajo colaborativo (utilizando plataformas digitales que favorezcan

la generación conjunta de contenidos), o a procesos reflexión y acción orientados a adaptar instrumentos operativos para aproximarlos a realidades particulares, manteniendo los principios orientadores del sistema de evaluación del desempeño.

En el proceso de puesta en marcha efectivo del sistema de evaluación suele ser donde surgen aspectos imprevistos, necesidades de ajuste, incidencias operativas en su conjunto que, de no ser adecuadamente atendidas, pueden minar la credibilidad de la apuesta organizativa. Por ello la **cuarta línea** de actuación propuesta se orienta a **ofrecer asistencia técnica al proceso**. Se plantea con ello reforzar los órganos centrales de gestión de recursos humanos que deben acompañar el proceso de implementación del sistema, pero con la premisa de partida que los agentes clave en el funcionamiento habitual del mismo deben ser los directivos y, especialmente, los mandos intermedios. Por ello la asistencia técnica que se apunta debería evitar la tendencia a la centralización de la gestión de recursos humanos para facilitar el tránsito de competencias (responsabilidades pero también, y especialmente, recursos organizativos y autonomía para su administración) a los directivos de línea. Ello implica concebir la asistencia técnica como una actividad próxima a la consultoría, que reforzada con las dos líneas precedentes (informar-participar y socializar-formar) facilitase la consolidación del nuevo sistema de evaluación del desempeño.



13.5.- Cuidando la coherencia y consolidación del sistema de evaluación

Los procesos de definición y puesta en marcha del sistema de evaluación del desempeño resultan claves para su éxito. Pero las dinámicas que se generan a partir de dicho inicio, en especial en la fase en que el sistema empieza a generar efectos sobre la carrera administrativa o la retribución, resultan especialmente críticos para mantener la coherencia del modelo que se propone. La progresión de una evaluación que meramente sirve para formalizar dinámicas desvinculadas del rendimiento, logro de resultados o desarrollo de competencias a una que efectivamente los integre con la participación efectiva de los diferentes agentes implicados requiere que se visualicen sus efectos. En otros términos, que se tome en serio la apuesta organizativa requiere de declaraciones de la máxima dirección política, de la traslación real del discurso en la actividad de directivos, de la alineación de los mandos intermedios con los objetivos planteados pero también con la implicación de los diferentes colectivos profesionales que vean plasmados en impactos directos los resultados de la evaluación del desempeño.

En esta misma línea, la consolidación del sistema de evaluación se asimila a su integración en las dinámicas de trabajo y de relaciones profesionales en la Administración pública, esto es, que no se perciba como un hecho puntual y aislado sino que entre a formar parte de la cultura organizativa. Generar la “cultura de la evaluación” pasa por consolidar dinámicas de trabajo basadas en el establecimiento de objetivos (traducidos en logro de resultados y desarrollo de competencias), en la medición de su grado de consecución y en la traducción de las valoraciones resultantes en la carrera administrativa o las retribuciones, por ejemplo. Combinar la aceptación formal y la aceptación informal de un sistema que supone transformar de forma significativa la gestión de los recursos humanos para apoyar su clara orientación a la mejora y al desarrollo de capacidades de actuación para afrontar los retos actuales de las Administraciones públicas.

14. Resumen ejecutivo

Desde el Grupo de Investigación sobre Nuevos Modelos de Carrera Administrativa del INAP, se apuesta por la estrategia del radicalismo selectivo, esto es, por incidir en algunos de los elementos clave del sistema de empleo público vigente para propiciar su transformación gradual.

La formulación de propuestas innovadoras parte del análisis de la estructura del empleo público actual y se plantea la incorporación de la gestión por competencias y el análisis de puestos y áreas funcionales como ejes vertebradores.

A partir de estas nuevas bases, se articulan las posibles transformaciones a través del desarrollo de dos ideas fuerza:

IDEA FUERZA 1: INTEGRAR LAS NECESIDADES DE LOS EMPLEADOS Y LA ORGANIZACIÓN.

- **Opciones de carrera a partir de las necesidades de la organización.** Se plantea condicionar la carrera profesional a las exigencias organizativas de cada Administración pública centrando la atención en los perfiles técnicos y posiciones de dirección profesional y mandos de línea.
- **Se reconoce el rol activo de la Administración Pública** en relación con la concreción de las expectativas vinculadas a la carrera profesional y a la promoción interna.
- **Coexistencia de la carrera vertical y horizontal** mediante la revisión de los sistemas de estructuración del empleo público. Se propone vincular ambas modalidades de carrera a la gestión por competencias y el desarrollo de áreas funcionales.
- **Desarrollo de la carrera y la movilidad intra-administrativa e inter-administrativa** mediante la definición de áreas funcionales compartidas y el establecimiento de acuerdos entre Administraciones a fin de desarrollar un sistema común de empleo público.

IDEA FUERZA 2: POTENCIAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO.

- **Modelo basado en una nueva estructuración del empleo público** que plantea incorporar como criterios de progresión los asociados a la gestión por competencias y los vinculados a la perspectiva del análisis de puestos y configuración de áreas funcionales.
- **Papel clave de la evaluación del desempeño** que, de acuerdo con los modelos del eje anterior, permita dar cuenta del rendimiento y logro de

objetivos y del desarrollo de las competencias profesionales requeridas por la Administración pública.

- ***Mantenimiento de la posición profesional en función de los resultados de la evaluación (no consolidación).*** Eliminación del grado personal y vincular la garantía de la permanencia en un puesto o categoría obtenida en la carrera horizontal a su correcto desempeño.
- ***Se incorpora la posibilidad de pérdida del puesto ocupado o categoría reconocida (“desprogresión”)*** como respuesta a evaluaciones negativas reiteradas y con un sistema de garantías jurídicas.
- ***Profesionalización de la dirección pública y refuerzo de los puestos de mando*** para facilitar la descentralización de la gestión de personal en las Administraciones públicas. Se propone dar más autonomía, recursos y apoyo para la gestión de sus equipos humanos, con el correspondiente sistema de rendimiento de cuentas y garantías para los empleados públicos implicados.

Modelo de carrera profesional, articulada vertical y horizontalmente, basado en la gestión por competencias y áreas funcionales, que tiene como piedras angulares la profesionalización de los directivos públicos y la evaluación del rendimiento individual de acuerdo con los objetivos y necesidades de la organización

BIBLIOGRAFÍA

Ángel, A. y Simón, C. (2008), "Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado", en J. Gómez-Pomar y G. Allard, *La evaluación del desempeño en las Administraciones públicas*. Madrid: Centro PwC & IE del Sector Público, p. 11-48.

Arenilla, M. (Dir.) (2011): *Crisis y reforma de la Administración pública*, Oleiros: Netbiblo, 574 p.

Arenilla, M. (2007): "Sistema político y cohesión territorial en el Estatuto Básico del Empleado Público", en Álvarez, E. (Coord.) *El Futuro del Modelo de Estado*, Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública, p. 293-334.

Arenilla, M. (2005): "La vigencia de los modelos de gestión de las personas en las Administraciones públicas", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 41, p. 33-53.

Arroyo Yanes, L. M. (2012), "La carrera administrativa en la función pública local" en *Empleo público local*. Madrid: La Ley, p. 273-307.

Arroyo Yanes, L. M. (2010), "La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público", en M. Arenilla Saéz, coord., *La Administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): homenaje al profesor Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 679-719.

Arroyo Yanes, L. M. (2008), "Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y la movilidad en el Estatuto Básico del Empleado Público", en S. del Rey Guanter, dir., *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley.

Arroyo Yanes, L. M. (2008), "La provisión de puestos de trabajo y la movilidad", en *El Estatuto Básico del Empleado Público: propuestas de desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Diputación, p. 41-47.

Arroyo Yanes, L. M. (1998), *El Estatuto Básico de la Función Pública y la superación de los problemas pendientes de la función pública española*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Arroyo Yanes, L. M. (1996), *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1964)*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Arroyo Yanes, L. M. (1994), *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Associació Catalana de Gestió Pública (2012), *Estatuto de la Dirección Pública Profesional de Catalunya. Memoria*. En línea : <http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/EstatutoFunci%C3%B3nP%C3%BAblicaCast.pdf> (consulta: 17 de abril de 2013)

Baena, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. 4ª ed. Madrid: Tecnos.

Ballart, X., Ramió, C. y Salvador, M. (2000) "Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas" en X. Ballart, y C. Ramió, *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 317-417.

Beeck, S. y Hondeguem, A. (2009), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*. Paris: OCDE. Public Employment and Management Working Party.

Boyatzis, R. (1982), *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: Wiley.

Conseil d'État (2003), *Perspectives pour la Fonction Publique*, Paris: EDCE, 54.

Cortés Carreres, J.V. (2009), "La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. 1(15/29).

Cour des Comptes (2009), *Les effectifs de l'État 1998-2008 : un état des lieux*. París.

Echevarría, K. (1995), *La paradoja de la reforma administrativa de las comunidades autónomas*. Papers ESADE, 135.

Embid Ibáñez, O., Fernández-Velilla Herranz, B. y Rueda Sánchez, I. (2011), *Gestión por competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza: Departamento de la Presidencia del Gobierno de Aragón.

Gorriti Bontigui, M. y López Basterra, J. (2009), *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*. Oñati: IVAP.

Gorriti Bontigui, M. y Toña, F. (2005), "El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Presupuesto y Gasto Público*, 4(41): p. 245-270.

Horton, S. (2000), "Competency management in the British civil service", *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4): p. 354-368.

Kiser, L. y Ostrom, E. (1982), "The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches" en E. Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage, p. 179-222.

Latham, G. P. (1986), "Job performance and appraisal" en C.L. Cooper y I. Robertson, (eds.), *International review of industrial and organizational psychology*. New York: John Wiley & Sons Limited, p. 117-155.

Longo, F. (2006), "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil" en *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Longo, F. (2005), "Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, 41/2005: p. 127-144.

Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones públicas*. Barcelona: Paidós.

Longo, F. (1995), "Reforma del empleo público: Tótem y Tabú", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: p. 5-15.

López Bastera, J. (2012), "Carrera administrativa: identificación de las Áreas Funcionales", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3.

Losada, C. y Xirau, J. (1995), "Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: p. 67-78.

March, J. G. y Olsen J. P. (1989), *Rediscovering institutions*. New York: Free Press.

National Audit Office (2013), *Memorandum on the 2012 Civil Service Reform Plan*. London: National Audit Office.

Noguer, C. y Guzmán, N. (2007), *La gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Nunes, F., Martins, L. y Duarte, H. (2007), *Competency Management in EU Public Administrations*. Informe promovido por la presidencia Portuguesa de la Unión Europea, EUPAN – Human Resources Working Group.

OCDE (2011), *Government at a Glance*. Paris: OECD.

OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris: OECD.

OCDE (2008), *The State of the Public Service*. París: OECD.

OCDE (1999), *Évolution de la Gestion des Ressources Humaines dans les Administrations publiques*. Paris: OECD.

Pascualena, J. A. (2009), *La carrera profesional desde un marco de gestión por competencias*. [Documento de difusión de la Dirección de los Servicios de Recursos Humanos de la Diputación de Barcelona.] Barcelona.

Pereda Marín, S. y Berrocal Berrocal, F. (2009), *Gestión de recursos humanos por competencias*. Madrid: Ramón Areces.

Prats i Català, J. (1987), "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas", *Documentación Administrativa*, 210-211: p. 121-134.

Quijano, S. D. (1992), *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños*. Barcelona: PPU.

Ramió, C. y Salvador, M. (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Rodríguez Ramos, M^a José (1997): *El Estatuto de los funcionarios públicos. Su convergencia con el Estatuto de los Trabajadores*. Ed. Comares

Sáenz Blanco, M. T. (2004), "El sistema de Gestión por Competencias del Ayuntamiento de Manlleu: Una alternativa de evaluación para el desempeño excelente", *Capital Humano*, 176 (abril): p. 98-104.

Salvador, M. (2006), *La configuración del Sistema de la Función Pública de la Comunidad de Madrid: Instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto Madrileño de Administración Pública.

Salvador, M. (2003), *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas*. Tesis Doctoral. Universitat Pompeu Fabra.

Salvador, M. (2005), "La función pública autonómica como institución: ¿Buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya", *Revista Española de Ciencia Política*, 12: p. 129-151.

Salvador, M. (2006), *La configuración del sistema de función pública de la Comunidad de Madrid. Instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*. Madrid: IMAP.

Sánchez Morón, M., coord., (2007), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*. Madrid: INAP.

Scott, W. R. (1995), *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Sherman, A., Bohlander, G., Snell, S. (1999), *Administración de Recursos Humanos*. México: International Thomson.

Silicani, J. L. (2008), *Livre Blanc sur l'Avenir de la Fonction Publique*. Paris : Ministère du Budget, des Comptes et de la Fonction Publique.

Vakola, M., Soderquist, K.E. y Prastacos, G.P. (2007), "Competency management in support of organizational change", *International Journal of Manpower*, 28 (3/4): p. 260-275.

Villoria, M. (2003), "La función pública de la Comunidad de Madrid" en E. Álvarez Conde, dir. y F. Navas Castillo, coord., *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*. Madrid: Servicio de Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos.

Textos legales

Europeos

Unión Europea. Reglamento N^o 31 (CEE) 11 (CEE) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 14 de junio de 1962, núm. 45, p. 1385-1459.

Estatales

España. Borrador de Real Decreto por el que se establece el Régimen Jurídico de la Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado. 28 de junio de 2011.

España. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de abril de 2007, 89: p. 16270-16299 [Última modificación 3 de agosto de 2011].

España. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de julio de 2012, 168: p. 50428-50518.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Resolución de 10 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo con la Comunidad Autónoma de Aragón de revisión del Convenio para la prestación mutua de servicios de administración electrónica. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de diciembre de 2011, 300.

Autonómicos y locales

Canarias. Ley 2/1987, de 30 de Marzo, de la Función pública Canaria. *Boletín Oficial de Canarias*, 3 de abril de 1987, núm. 378 [Modificación 8 de mayo de 2009].

Catalunya. Acord GOV/91/2009, de 26 de maig, pel qual es crea l'àmbit funcional econòmic en l'Administració de la Generalitat de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 10 de juny de 2009, 5397: p. 46619-46620.

Catalunya. Decret 202/2008, de 14 d'octubre, pel qual es regulen els àmbits funcionals en l'Administració de la Generalitat de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 17 d'octubre de 2008, 5238.

Cataluña. Projecte de llei de mesures en matèria d'ocupació pública [proposta del Conseller de Governació i Administracions Públiques]. *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 20 de gener de 2010, 615: p. 54-76, VIII legislatura.

Diputació de Barcelona. Direcció dels Serveis de Recursos Humans. [Decret adoptat per la Presidència de la Diputació de Barcelona en data 7 de maig de 2008, modificat

per decret de 20 de juny de 2008, la part dispositiva del qual acorda, entre d'altres, la modificació en un text únic de la normativa vigent en matèria de carrera professional]. *Bulletí Oficial de la Província de Barcelona*, de 20 de juny de 2008, 168: p. 21-24.

País Vasco. Ley 1/2004, de 25 de febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. *Boletín Oficial del País Vasco*, 5 de marzo de 2004, núm. 45 y *Boletín oficial del Estado*, 19 de noviembre de 2011, 279.

País Vasco. Proyecto de Ley del Empleo Público en Euskadi. 10 de julio de 2012. En línea: <http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/plan_programa_proyecto/py_ley_21/es_py_ley/py_ley_21.html> (consulta: 17 de abril de 2013).

Principado de Asturias. Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 14 de mayo de 2011, 110.

Principado de Asturias. Resolución de 26 de enero de 2009, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se ordena la inscripción del Acuerdo de las Condiciones de Trabajo de los Funcionarios del Ayuntamiento de Gijón, en el Libro de Registro de Pactos Colectivos de la Dirección General de Trabajo, Seguridad Laboral y Empleo. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 26 de febrero de 2009, 47.