



## El nuevo régimen de habilidades del empleado público. Desde los deberes éticos a los factores críticos para la eficacia

### *The new skills for civil servants. From ethical duties to critical factors for effectiveness*

Cabrera-Domínguez, José María  
Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria (España – Spain)  
pepecabrera64@gmail.com

#### NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Derecho y grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública. Máster en Gestión Pública (U. Raimon Llull-ESADE) y curso superior en Dirección Pública Local y en Dirección de Recursos Humanos en la Administración Local (ambos por INAP). Ha ocupado puestos directivos en el Gobierno de Canarias, en los cabildos de Gran Canaria y El Hierro y en los ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Telde.

#### RESUMEN

**Objetivos:** el objetivo de este trabajo es verificar que las sucesivas tentativas de reforma administrativa no alteran los deberes tradicionales, lo que no es incorrecto, pero parece insuficiente para alcanzar la eficacia que demanda el entorno actual. Para obtener esa eficacia, hay que orientarse a algunas llamadas habilidades blandas: el liderazgo, la comunicación, la negociación y la innovación. Ese resultado de eficacia debe girar sobre las competencias de la persona, poniendo el acento en los tres subsistemas más importantes: la selección, la formación y la dirección pública profesional, es decir, el liderazgo interno. **Metodología:** para llegar a esa conclusión, el enfoque de este trabajo es la recopilación de opiniones doctrinales que indican las carencias del modelo actual y que orientan el objetivo central de la renovación hacia las competencias de la persona que ocupa el empleo público, en especial, las indicadas previamente. **Resultados:** el trabajo limita su opinión, en forma de resultados, a la definición de criticidad de tres elementos en el resultado final: la selección, la formación y el liderazgo interno (a través de la dirección pública profesional). **Conclusiones:** las conclusiones reclaman agregar nuevas habilidades para el empleo público del siglo XXI, sin perder su componente tradicional (sistema de valores públicos). En un contexto de gobernanza, determinados subsistemas del empleo público (selección, formación y dirección pública profesional) deben ser los protagonistas esenciales de las reformas del empleo público.

#### PALABRAS CLAVE

Reforma administrativa; selección; liderazgo; dirección pública.

#### ABSTRACT

**Objectives:** The objective of this study is to verify that successive attempts at administrative reform do not alter traditional duties, which is not incorrect but seems insufficient to achieve the effectiveness demanded by the current environment. To attain this effectiveness, a focus on certain so-called soft skills is necessary: leadership, communication, negotiation, and innovation. This desired effectiveness should revolve around individual competencies, emphasizing three key subsystems: recruitment, training, and professional

public management, i.e., internal leadership. **Methodology:** To reach this conclusion, the approach of this study involves collecting doctrinal opinions that highlight the shortcomings of the current model and guide the central objective of renewal toward the competencies of public sector employees, particularly the ones previously mentioned. **Results:** The study limits its opinions, presented as results, to defining the criticality of three elements in the final outcome: recruitment, training, and internal leadership (through professional public management). **Conclusions:** The conclusions call for the addition of new skills for public employment in the 21st century, without losing its traditional component (public value system). In a governance context, certain public employment subsystems (recruitment, training, and professional public management) must be the essential protagonists of public employment reforms.

## KEYWORDS

Administrative reform; selection; leadership; public management.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL TRADICIONAL NÚCLEO DURO DEL EMPLEADO PÚBLICO. 3. EL RÉGIMEN DE HABILIDADES ¿EN UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN? 4. EL EMPLEADO PÚBLICO, PIEZA CLAVE DEL ENGRANAJE ADMINISTRATIVO. 5. OTRAS HABILIDADES MÁS ALLÁ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 6. UN NUEVO SISTEMA DE HABILIDADES PARA EL EMPLEO PÚBLICO. 7. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este monográfico se centra en el empleo público español, con una visión tan amplia que debe agregar diferentes perspectivas. Este enfoque extenso no puede limitarse al derecho administrativo, sino que alcanza a la totalidad de la ciencia de la Administración.

Las reformas administrativas en España han adoptado enfoques diversos. Pero, ¿las reformas emprendidas han modificado los deberes tradicionales de las personas que pertenecen al empleo público? ¿Siguen vigentes esos deberes? ¿Hay subsistemas del empleo público susceptibles de una orientación diferente a la tradicional?

La selección, por ejemplo, puede verse necesitada de cambios en el entorno actual, si es que resulta diferente al del siglo XX, para el que fue diseñada. Desde un tradicional diseño memorístico, ¿podríamos introducir algún tipo de habilidad de las llamadas *blandas*?

Otras posibilidades de metamorfosis pueden radicar en la competencia necesaria para el desempeño del puesto de trabajo. Hasta ahora, la selección ha trasladado la obligación de formación al opositor y se supone que aterriza en su primer puesto de trabajo con la capacitación inicial suficiente para su desempeño. Posiblemente, un cambio de enfoque de este subsistema permitiría resolver disfunciones (gaps) entre lo necesario y lo que ofrece un sistema de acreditación de competencias muy tradicional, como son las oposiciones.

Este empleo público del siglo XXI, para ser eficaz, debe combinar los valores tradicionales con unas habilidades actualizadas. Esta obligación debe ser necesaria para conseguir la eficacia administrativa, que solo puede darse si se adapta al entorno dinámico del primer cuarto del siglo XXI. Este trabajo plantea la necesidad de repensar algunos subsistemas del empleo público para conseguir la alineación Gobierno-Administración-sociedad.

## 2. EL TRADICIONAL NÚCLEO DURO DEL EMPLEADO PÚBLICO

Los recursos humanos son la pieza clave en cualquier organización. Esta frase, enunciada tan mecánicamente como un salmo responsorial, se ha repetido tanto que ha producido el efecto de saturación y supera sobradamente el umbral de saciedad. De hecho, Cuenca (2010, pp. 33-34) explica que «la expresión Recursos Humanos es un “lavado de cara” para que la gente se sienta bien».

Pero tras diferentes, periódicas y consecutivas intentonas reformistas (con diferentes nombres: nueva gestión pública, modernización, gestión de la calidad, innovación abierta, Gobernanza, e-administración,

transformación digital), cada una con sus defensores<sup>1</sup> y detractores, el resultado de las reformas es cercano a la ineficacia absoluta.

Así lo explica Arenilla (en Sevilla *et al.*, 2010, p. 160) al afirmar que «los cambios organizativos suelen mostrar una voluntad política más o menos nominal de transformar la cultura administrativa existente, aunque no suelen aplicar una visión sistémica ni abordar de una manera integral todos los medios implicados en los procesos de reforma».

El mismo autor indica (*ibid.*, p. 7) que «la Administración se enfrenta al reto de lograr una mayor legitimidad institucional mal pertrechada».

Estas reformas, bajo una orientación gerencialista, en realidad no han sido eficaces, precisamente por la penuria economicista que orientó la mayoría de las reformas. A pesar del diluvio de propuestas sucesivas de cambio, el sistema de servucción pública no ha cambiado realmente en ninguno de sus elementos claves (el personal, el organizativo o el procedimental). Podemos transferir desde el siglo pasado a una persona que prestaba servicios para la Administración pública hasta el momento presente, sin que se observe obsolescencia alguna en sus competencias. De hecho, todavía es habitual encontrar una terminología anacrónica en muchos expedientes administrativos («despachando el trámite de audiencia conferido a esta parte», «cúmpleme evacuar el informe requerido», «adjunto tengo el honor de remitir», o el reiteradísimo «es lo que se tiene a bien informar, sin perjuicio de cualquier otra opinión mejor fundada en derecho»).

Si nos atenemos a la normativa vigente, podemos referirnos a lo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público, cuya versión inicial data de 2007, sin que su texto refundido de 2015 haya supuesto cambio sustancial alguno en su contenido. Y no nos engañemos, esta ley estaba ya diseñada desde 2005, cuando finaliza sus trabajos la Comisión constituida por la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público.

El Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo y el Proyecto de Ley 121/000031, publicado el 26 de julio de 2024 en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 31-1, muy similar, desarrollan esta norma básica en el ámbito estatal.

Sin embargo, se trata de congelar el tiempo porque se trata de una norma nacida realmente dos décadas atrás. En menos tiempo que eso, por ejemplo, la normativa de contratos públicos ha registrado dos leyes nuevas (2007 y 2017).

Podríamos pensar que el mundo no ha cambiado en esos veinte años, pero nos olvidaríamos de los cambios tecnológicos, sociales y políticos que sí se han producido. En un gráfico resumen, cuando se prepara el EBEP, el iPhone no existía (mucho menos el iPad), los movimientos de ultraderecha y ultraizquierda eran marginales en casi toda Europa y el teletrabajo<sup>2</sup> ni se planteaba. El mundo ha cambiado tan rápidamente que el entorno ha pasado a ser volátil, incierto, complejo y ambiguo (conocido por el acrónimo VUCA<sup>3</sup> de sus siglas en lengua inglesa).

Es fácil conocer qué se espera de un empleado público. No se trata de adivinar el contenido técnico concreto de cada puesto, trabajo tan interminable como el de Sísifo. Conociendo sus obligaciones legales, podemos extraer un *mínimo común múltiplo* de lo que se espera de la actividad de una persona que pertenece al empleo público. Para ello, podemos comparar los deberes de esas personas enunciados en tres normas de similar alcance:

- Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero;
- Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, aunque veamos su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y
- el Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, de 2024.

Para facilitar su análisis comparativo, se ha extractado el contenido principal de sus deberes en la siguiente tabla:

<sup>1</sup> Un resumen de estas tendencias la podemos encontrar en Criado (2016, pp. 30-37).

<sup>2</sup> Una actualizada visión de esta herramienta en Rastrollo (2022), que exige que contribuya a la «reforma y la modernización de la Administración».

<sup>3</sup> Incluso ya se habla de que VUCA ya es un modelo obsoleto y pasa a ser BANI, es decir, otro acrónimo anglosajón que representa un modelo frágil, ansioso, no lineal e incomprensible.

**TABLA 1. DIFERENCIA ENTRE LOS DEBERES ENUNCIADOS EN NORMAS DE 1964, 2007 Y 2024**

LFCE	EBEP <sup>4</sup>	PLFPAGE <sup>5</sup>
<p><b>Artículo 76</b></p> <p>Los funcionarios vienen obligados a acatar los principios fundamentales del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino, al fiel desempeño de la función o cargo, a colaborar lealmente con sus jefes y compañeros, cooperar al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la unidad administrativa, en la que se hallen destinados.</p> <p><b>Artículo 77</b></p> <p>Los funcionarios deberán residir en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios.</p> <p><b>Artículo 78</b></p> <p>La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Estado será la que reglamentariamente se determine.</p> <p><b>Artículo 79</b></p> <p>Los funcionarios deben respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos, acatar sus órdenes con exacta disciplina, tratar con esmerada corrección al público y a los funcionarios subordinados y facilitar a éstos el cumplimiento de sus obligaciones.</p> <p><b>Artículo 80</b></p> <p>Los funcionarios han de observar en todo momento una conducta de máximo decoro, guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, y esforzarse en la mejora de sus aptitudes profesionales y de su capacidad de trabajo.</p> <p><b>Artículo 81</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Los funcionarios son responsables de la buena gestión de los servicios a su cargo.</li> <li>La responsabilidad propia de los funcionarios no excluye la que pueda corresponder a otros grados jerárquicos.</li> </ol>	<p><b>Artículo 53. Principios éticos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.</li> <li>Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.</li> <li>Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.</li> <li>Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.</li> <li>Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.</li> <li>No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.</li> <li>No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.</li> <li>Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.</li> </ol>	<p><b>Artículo 88. Deberes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las empleadas y empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas encomendadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución Española y del resto del ordenamiento jurídico, debiendo actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.</li> <li>Las empleadas y los empleados públicos deberán participar en las actividades formativas que la Administración del Estado defina como obligatorias para el perfeccionamiento y actualización de sus competencias o para la adquisición de otras nuevas.</li> <li>El código de conducta del personal empleado público de la Administración del Estado está integrado por los principios éticos y de conducta regulados en los arts. 53 y 54 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como los principios del apartado anterior. Estos principios y obligaciones informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario y podrán ser tenidos en cuenta en la evaluación del desempeño.</li> <li>Se podrán aprobar códigos de conducta específicos que desarrollen principios de actuación y obligaciones para colectivos de personal empleado público, cuando por las peculiaridades del servicio que se presta a la ciudadanía se considere necesario.</li> </ol>

(Cont.)

<sup>4</sup> En su vigente texto refundido, que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

<sup>5</sup> En su versión publicada el 24 de marzo de 2024 en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*.

LFCE	EBEP <sup>4</sup>	PLFPAGE <sup>5</sup>
<p>3. La responsabilidad civil y penal se hará efectiva en la forma que determina la Ley.</p>	<p>9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.</p> <p>10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.</p> <p>11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.</p> <p>12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.</p>	

*Fuente:* elaboración propia a partir de las publicaciones consolidadas en boletines oficiales.

Observamos que la diferencia temporal (ochenta años entre la primera y la última, casi coincidente con la propia esperanza de vida en España en 2020, según el Ministerio de Sanidad) no suponen una diferencia acusada en el contenido sustantivo de los deberes.

Con una técnica normativa diferente, la ley del pasado siglo pide (en cinco preceptos diferentes: del art. 76 al 81) el respeto al ordenamiento vigente y deberes relacionados con el entorno profesional (respeto, acatamiento de órdenes, y corrección) y con su conducta individual (decoro, sigilo, mejora y buena gestión).

Como curioso deber especial, que no se reitera en normas posteriores (y que parece derogarse formalmente en 2007), la ley de 1964 obligaba a residir en el término municipal donde radica la oficina donde se presta servicios. Este deber pasó a la historia como la disposición de menor cumplimiento del universo administrativo, ya que muchos funcionarios residen o han residido fuera del término municipal donde prestan servicios.

Todos los deberes principales de 1964 se reiteran en la norma de 2007, que los desglosa en solo tres preceptos: deberes (art. 52), principios éticos (art. 53) y de conducta (art. 54). Son los deberes «laborales y de servicio público», en definición de Cuenca (2018, p. 33).

Los principios éticos (que son los que hemos identificado en la norma de 1964 como de conducta individual) tienen un extenso despliegue (doce apartados) en el art. 53 de 2007. Este amplio desarrollo en un único artículo supone inaplicar claramente las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que en su apartado 30 recomienda que los artículos no tengan más de cuatro apartados.

Aparecen descritos deberes, como la imparcialidad (enunciado como neutralidad, abstención, interdicción del conflicto de intereses o de privilegios propio o del entorno, etc.), y se especifican más algunos, como la diligencia, cumplimiento de plazos, la triple «E» (economía, eficacia y eficiencia) y el respeto de los derechos fundamentales.

En cuanto a los principios de conducta, se repiten la diligencia en el desempeño (el siempre presente cumplimiento de la jornada y horario, y los nuevos de seguridad y salud laboral, atención en lengua oficial,



documentos, austeridad, etc.), el respeto, la mejora en la formación (enunciada como actualización) y propuestas de mejora.

En cuanto al proyecto de ley que analizamos, reproduce exactamente la totalidad de los derechos del Estatuto y se remite directamente a los principios éticos y de conducta de dicha norma. Esta actitud mimética indica la escasa capacidad innovadora en este aspecto (dos décadas después) de esta norma<sup>6</sup>, sin perjuicio de que tal proyecto sí que parece novedoso en otros aspectos muy importantes, como la regulación del personal directivo profesional (arts. 14 a 21) o la planificación de recursos humanos (arts. 22 a 29).

Como disposición de especial interés, los derechos previstos en los arts. 64 y 65 de la norma de 1964 fijan un nivel bidireccional que resulta destacado por ser la comunicación y la escucha activa unas herramientas importantísimas en el llamado «liderazgo distribuido» (Longo, 2008), ya que «el conocimiento especializado y la tecnología se difunden, se comparten y se transforman en productos y servicios de valor añadido gracias a las interacciones generadas».

Por un lado, una comunicación de sentido descendente, pues «los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente y, en especial, de su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidad que les incumben». En 2007 se enuncia como derecho individual (art. 14.e), lo que reproduce el Proyecto de Ley (art. 86.h).

Sin embargo, la comunicación ascendente prevista en el art. 65 de la LFCE, que indica que «los jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas», no se reproduce, ni en la norma de 2007 ni en el Proyecto de Ley.

En definitiva, de la redacción de los deberes de la persona empleada pública no se observan cambios relevantes en las normas de este siglo frente a la de 1964, salvo apreciaciones singularmente específicas (como la promoción del entorno cultural y medioambiental, en concordancia con la Agenda 2030, que exige la «satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades»), como otras muy obvias (respeto a los derechos fundamentales, propios de un sistema constitucional, inexistente en 1964).

No resulta extraña esa inamovilidad, pues los valores públicos son poco mutables en su núcleo duro. Cuenca *et al.* (2018, p. 31) nos recuerdan que ya en 1961 García de Enterría «enfaticaba la necesidad de poner el foco en el manejo de los valores institucionales de las Administraciones públicas como medio para contrarrestar la inevitable tensión de estas organizaciones con los intereses individuales del personal funcionario».

En cuanto a la corrupción, algunos de los mejores especialistas españoles en su estudio, Villoria e Izquierdo (2016) explican que la reducción de la corrupción «es una variable esencial en la construcción de un servicio civil de carrera», lo que refuerza la necesidad de una infraestructura de valores.

En todo terreno de la gestión pública hay también implicada una perspectiva política que reclama la garantía de unos determinados valores cívicos en el empleo público, muy relacionados con su fundamento primordial (objetividad, transparencia y seguridad jurídica). En tal sentido, Jiménez Asensio (2023, p. 275) pide, releyendo la obra decimonónica de Pérez Galdós, «la construcción de un espacio político institucional» con más profesionalización y transparencia, reforzando la integridad y la ética en el ámbito público. Se trata de la «regeneración siempre pendiente a la que la política, la vieja y la nueva, siempre se opone» (id., p. 276). Para garantizar esos valores, Jiménez Asensio (2017) explica que había un camino rápido a través de leyes represivas, pero también había un camino lento, pero mucho más completo: a través de la construcción de marcos de integridad institucional (integrity framework, en nomenclatura importada de la OCDE).

Longo y Albareda (2015, p. 124) explican que «los valores pueden actuar como poderosos elementos cohesionadores de la energía colectiva y como mecanismo de alineación de las personas en torno a un propósito compartido». Este discurso de integridad también es desarrollado por Jiménez Asensio (2017, p. 23) cuando explica lo siguiente: «Un error muy común es vincular la política de integridad exclusivamente con el comportamiento o las conductas de la clase política o de los altos cargos y personal asimilado. Reducir la integridad a las políticas y a la zona alta de la Administración ha sido una idea sin duda condicionada por el contexto de corrupción y su focalización en el estrato político-directivo del sector público».

<sup>6</sup> Podemos recordar algunas cuestiones que no estaban en el escenario en 2007, pero ya son imprescindibles en 2024: «compliance», «nudges», «whistleblowing», «integrity framework» y, ya utilizando nuestra lengua, el teletrabajo o las redes sociales.

El análisis del desarrollo de cada nación descubre una alta correlación con su capacidad institucional, ya que la burocracia no es buena por sí misma, sino que se legitima en función de sus resultados a favor de la ciudadanía y de su verdadera equidad.

Frente a ello, hay programas importados del sector privado que intentan prevenir la comisión de delitos. De esa manera, el *compliance* público promueve sistemas para garantizar el cumplimiento normativo en la gestión pública, no solo para prevenir la corrupción, sino también para mejorar la eficiencia administrativa y los comportamientos éticos.

### 3. EL RÉGIMEN DE HABILIDADES ¿EN UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN?

Se atribuye a Joaquín Costa esta frase: «La Administración, ¡qué selva oscura que está pidiendo el hacha!», y ejemplifica una secular necesidad de cambio en nuestra organización pública.

Sin embargo, ¿responde el modelo clásico de Administración al entorno actual? Cuando hablamos de entornos volátiles y no lineales, ¿estamos en un modelo clásico o «incomprensible»? (como dicen los teóricos del modelo BANI). ¿El modelo clásico de organización y recursos humanos responde a un entorno de 2024? ¿Es posible producir servicios públicos del futuro con la organización del pasado?

La Administración ya ha superado las barreras que supone el ejercicio de funciones clásicas de autoridad, con una tremenda expansión de su faceta prestadora. Ello supone una creciente complejidad y diversificación de los procesos de producción de los servicios. Y la eficacia del sistema de prestación no está garantizada con la exclusiva actividad de los dos actores básicos (políticos y funcionarios) del esquema weberiano.

Sevilla (Sevilla *et al.*, 2010, p. 210) indica que «la gente tiene derecho a exigir a la Administración que le trate bien, que no obstaculice innecesariamente su vida y su trabajo y que le moleste lo menos posible» y añade «una de las cuestiones más llamativas de la Administración General del Estado es que sigue estructurada de forma vertical cuando los problemas que tiene que resolver son, cada vez más, de naturaleza transversal e, incluso, matricial». Este mismo autor, que se autodenomina con ingenioso humor (id. p. 207) «ministro de la cosa», reclama adaptarse al futuro mediante una Administración anticipatoria, en modelo de principal y agencia, y con geometría variable.

Por otra parte, la gestión pública actual en España sufre una ausencia de *accountability*, es decir, no se miden los resultados de gestión ni se imputa responsabilidad por los resultados a los profesionales públicos. Existe una tensión permanente entre rendición de cuentas y burocracia, lo que nos lleva a la situación actual, donde existe una democracia sin responsabilidad, es decir, «una especie de gobierno de expertos irresponsables, que no rinden cuentas salvo a su propia profesión» (Villoria e Izquierdo, 2016).

Arenilla (2003, p. 72) explica que el «nuevo pensamiento sobre la Administración pública conduce a la búsqueda de la eficacia de resultados y, claro es, estos hay que medirlos. De ahí que la plasmación práctica de las nuevas corrientes se concrete en la necesidad de evaluar lo que la Administración hace». Otro destacado autor (Rivero Ortega, 2012, p. 13) refiere «una creciente percepción social negativa frente a la política, los niveles de corrupción y el rendimiento de las instituciones».

La estructura weberiana (políticos y funcionarios) no permite imputación de resultados porque los políticos observan exclusivamente una lógica de selección y cese propia del sistema electoral. Y el personal funcionario puede burlar responsabilidades sobre los objetivos bajo el escudo del principio de mérito. De esa manera, los dos actores fundamentales (Longo, 2004) de este escenario son los políticos (legitimados por las urnas) y los funcionarios (legitimados por el mérito).

Villoria y Del Pino (2009) explican que en el paradigma burocrático «la rutina era el símbolo del éxito organizativo y la máquina era el modelo de referencia mental sobre cómo tenía que funcionar una organización con personas». Esta tradición administrativa burocrática sostiene tanto una relación especial entre políticos y funcionarios como una carrera profesional de estos últimos, que actúa como protección del empleado público para mantener a los empleados públicos lejos de las disputas políticas y evitar el indeseable sistema de las cesantías (*spoils system*), tan criticado desde siglos atrás: «El mérito no cotizaba entonces: lo fundamental era, por tanto, buscar el favor o el atajo» (Jiménez Asensio, 2023, p. 126).

Pero el modelo burocrático entra en crisis a final del siglo pasado y, como indica Mendoza (en Longo, 2008, p. 38), actualmente «la cuestión de fondo que se dirime es cuál debe ser el rol del Estado en las sociedades democráticas de principios del siglo XXI y consecuentemente cuáles deben ser las capacidades institucionales y organizativas de las Administraciones Públicas». El mismo autor (id., p. 288) habla de «la conversión de los valores burocráticos en “buropatologías” cuando los sistemas político-administrativos

empiezan a sufrir disfunciones características de la aplicación de patrones burocráticos de conducta a entornos que demandan otro tipo de respuestas».

Como cambios del entorno actual (Losada *et al.*, 2017, p. 24), observamos una disminución de población, pero, sobre todo, una modificación de la pirámide poblacional, que tendrá una base menor frente a una mayor dimensión de las cohortes poblacionales que superan los sesenta años. Por otro lado, la innovación tecnológica tendrá carácter disruptivo (y no evolutivo, como en pasados siglos) en lo que será una segunda revolución industrial. Por eso mismo, mucho del empleo actual correrá riesgo de desaparición.

Finalmente, el tradicional reto público de combatir la pobreza extrema se transformará en un reto más complicado: mejorar la equidad y la igualdad de oportunidades. Esto requiere un cambio de modelo administrativo en las políticas públicas de carácter social.

Ante ello, Ramió (2024, p. 19) nos explica que «existe la sensación generalizada de que todo ha quedado anticuado a nivel organizativo: las estructuras, los procesos, la gestión de personal, incluso la tecnología». Indica Arenilla (2003) que «las crisis económicas han mostrado la dificultad o incapacidad de muchos Gobiernos para contrarrestar sus efectos catastróficos en la vida de los ciudadanos en términos de desempleo, desigualdad y pobreza».

Para saber si existe espacio para la evolución o debemos esperar directamente la disrupción, necesitaremos la metodología trabajada por Gorriti y Bañuelos, que obliga a la identificación de los clientes de externos e internos. Textualmente, estos autores (Gorriti y Bañuelos, 2009, pp. 8-9) indica: «Todo el diseño organizativo responde al debe ser (...); teniendo en cuenta las necesidades de los clientes a los que tiene que dar servicio». A pesar de la polémica del término «cliente» en nuestro entorno público, este autor lo entiende como «personas u organizaciones con necesidades que deben de ser satisfechas por la Administración en la medida que es gestora y garante del interés público». En semejante acepción del término, Cuenca (2010, p. 30) identifica como clientes a la «dirección política, los directivos públicos y línea media, los empleados públicos, sus representantes... y también la ciudadanía».

Gorriti y Bañuelos (2009, p. 9) definen como necesidades de los clientes «aquellas carencias susceptibles de ser satisfechas (...) siempre y cuando dichas necesidades estuvieran legitimadas por las competencias asumidas». Consideran estos autores que, dada la discrecionalidad de la Administración pública a la hora de abordar sus competencias, los clientes no tienen carácter absolutamente predefinido y depende del programa político o de cualquier otra estrategia de actuación del grupo de gobierno. Por ello, la opción estratégica de cada ejecutivo es decidir qué clientes se tienen.

Puede haber cliente internos y externos a la organización, pero «no puede haber clientes internos sin externos. Son los externos los que legitiman a los internos» (Gorriti y Bañuelos, 2009). Ello es lógico dado que la Administración, como organización, únicamente tiene su razón de ser en la existencia de necesidades externas que debe satisfacer. Por ello, indican que «las dos intervenciones sistémicas y puntos palanca de la herramienta de organización son el diseño y la racionalización organizativos. La primera para determinar y publicitar adónde queremos ir, y la segunda para diferenciar grasa y músculo».

Realmente, este diseño organizativo no resulta tan racional como reclaman Gorriti y Bañuelos. Por el contrario, sobre el diseño organizativo formal e informal, Ramió (1999, p. 66) explica lo siguiente:

El ciclo vital es el siguiente: Se diseña (...) la estructura y las funciones de una organización (formal) que inevitablemente no puede abarcar la totalidad de elementos y factores estáticos y dinámicos que configuran la compleja realidad organizativa. Estas carencias, las irá cubriendo libremente el desarrollo organizativo (informal), el cual, a su vez, y en función de sus mecanismos internos de influencia y de distribución del poder interpersonal e intergrupar, modificará las raíces más profundas del primer diseño. (...), surge una nueva organización formal más evolucionada que la primera, pero con limitaciones técnicas similares en cuanto a su capacidad para asumir toda la compleja realidad organizativa; organización que con el tiempo va perdiendo rápidamente su contemporaneidad, ya que en el seno de la unidad social aparecen y desaparecen actores viejos y nuevos y sistemas de influencia que modificarán el equilibrio [...]. El ciclo vuelve a empezar.

Sin embargo, los ciclos no son suficientemente rápidos en su adaptación a la novedad. En el plano del empleo público, cualquier cambio se observa como peligro por unos actores empoderados: los sindicatos. Como indica Cuenca (2015, p. 112), existe una «sindicalización de la gestión de personal», y la define no como una alta tasa de afiliación del personal público, sino como el «papel protagónico que, en la gestión de empleo público, detentan los sindicatos».



Un resultado gráfico de esa enorme sindicalización del sector público es que tiene un liberado sindical por cada trescientos trabajadores frente a un liberado sindical por cada 2700 trabajadores en el sector privado, como indica Ramió (2016). Igualmente, Mauri (en Boltaina *et al.*, 2011) explica que la función pública está «representada por un sindicalismo corporativo que prima el interés individual de sus miembros por encima del interés público y de la solidaridad social». Por eso, la mayor parte de los costes productivos en las Administraciones españolas corresponden a las retribuciones de los empleados (el 51 % en 2014, conforme a Losada *et al.*, 2017, p. 99).

En tiempos de crisis, se ha intentado acelerar el ciclo reformista. Esta mayor velocidad en situaciones económicas complicadas no seduce a Gorriti que indica: «Intentar llegar a la calidad institucional [ha] sido una actividad realizada con más o menos intensidad por distintas administraciones públicas desde hace varios años. (...) Lo que la crisis ha hecho ha sido aumentar la conciencia de su necesidad y, desgraciadamente, de la prisa en su consecución».

También Cuenca (2010, p. 16) desvincula la mejora del modelo organizativo de las crisis porque la necesidad de una reforma administrativa «no es solamente una cuestión de mera eficacia técnica, de compromiso, rendimiento y costes». Mauri (en Boltaina *et al.*, 2011) nos resume los vectores habituales que suelen usarse en las crisis indicando:

Estas modificaciones consisten en diferentes concreciones de las políticas siguientes:

- a) políticas de ajuste del número de efectivos (...),
- b) políticas de reestructuración de organismos públicos y de racionalización de servicios (...) y.
- c) políticas de incremento de la productividad,

Este mismo autor (Mauri, en Boltaina *et al.*, 2011) señala que «el camino es inmenso para la adopción de medidas de eficacia orientadas a facilitar una gestión de recursos humanos funcional, que (...) refuerce la productividad de los recursos públicos».

Sin embargo, Etxebarría (en Longo, 2008, p. 82) explica que la relación de eficacia «entre las estructuras y determinadas variables internas y externas en las que opera la organización» no implica la existencia de «pautas universales e ideales para el diseño organizativo».

Muchos problemas surgen porque existen decisiones que no responden a soluciones estructuradas o formalizadas desde el punto de vista de la planificación, sino a criterios personales de cada momento. En este entorno aparecen lo que, en teoría económica, algunos autores denominan internalidades, definidos como «metas, criterios o cultura organizativa que orienta en el comportamiento individual dentro de la organización». Y explican que estas internalidades orientan la actividad preferentemente a los «objetivos de los políticos y gestores» frente a las metas públicas y sociales.

Para evitar estas orientaciones particulares, se hace necesario desarrollar un sistema contrario de *nudges*. Los *nudges* («empujoncitos», en su traducción literal, o «impulsos o acicates», en su traducción más académica) vienen a ser incentivos que condicionan decisiones, sin necesidad de establecer limitaciones normativas. Sin limitar la capacidad de decidir, los *nudges* favorecen la elección de la opción que se estima más coherente con el bien común (Sunstein y Thaler, 2017). Se trata de una parte importante de la economía conductual, tras el impulso que supuso la concesión del Premio de Ciencias Económicas del Banco de Suecia (se le conoce como Premio Nobel de Economía, aunque realmente este galardón no lo instituyó Alfred Nobel, sino el banco central sueco) al psicólogo israelí Daniel Kahneman por sus trabajos sobre el comportamiento económico humano en las elecciones heurísticas, con enorme aplicación en materia económica.

Las posibilidades regulatorias deben ser utilizadas con criterio restrictivo, como la de prohibir (como el fomento o la prestación en la tradicional trilogía de Jordana de Pozas). Por el contrario, los *nudges* o acicates fuerzan un comportamiento en sentido positivo (Rivero Ortega, 2012).

Sobre los incentivos, Dahlström y Lapuente (2018, p. 21), explican que conocer los incentivos de los burócratas permite comprender los fallos del buen gobierno y explicar corrupciones e interacciones no deseables. Uno de los problemas del sistema de carrera y su protección del empleado público es que «una vez aprobada la oposición, no existen muchos incentivos para desarrollar un alto nivel de desempeño» (Parrado, 2015, p. 266).

Y eso, a pesar de que «entre 1999 y 2008, las remuneraciones de los asalariados públicos crecieron por encima del sector privado» (Losada *et al.*, 2017, p. 149), con un diferencial del 2,5%. Esa fotografía no es completamente real, porque la diferencia a favor del sector público proviene de los puestos base o no especializados, ya que «el abanico salarial en el sector público es reducido» (Losada *et al.*, 2017, p. 154).

#### 4. EL EMPLEADO PÚBLICO, PIEZA CLAVE DEL ENGRANAJE ADMINISTRATIVO

Lo público tiene diversas acepciones. Bozeman (1998) lo desagrega en propiedad, financiación y control. Sin embargo, Parrado (2015, pp. 15 y ss.) le señala unas características muy poco discutibles, que es tener como objetivos la equidad, la eficiencia y la eficacia. El problema, según el mismo autor, es la polisemia que encierran estos objetivos.

Lo cierto es que las organizaciones públicas son «sistemas sociales abiertos que se mantienen en permanente interrelación con su entorno» (Olmeda *et al.*, 2017, p. 17), situando a la Administración en el centro de un «campo de fuerzas» como entorno ecológico de la organización pública. Vista industrialmente, la Administración pública no suministra productos, sino presta servicios, aunque le haya costado asumir esa consideración de «productora y prestadora de servicios» (Parrado, 2015, p. 261).

Debemos recordar que la servucción (o producción del servicio) supone una diferencia con los productos industriales, dada su intangibilidad, su dificultad para su homogeneización y la imposibilidad de separar su prestación y la recepción por la ciudadanía (Rodríguez, 1996, pp. 581 y ss.). Además, incluso definidas las funciones principales del servicio público, se pueden desarrollar o «expresar de muchas maneras e incluyendo distintos programas» (Olmeda *et al.*, 2017, p. 51). Además, la distribución competencial en diferentes niveles de gobierno (estatal, autonómico y local, con sus diferentes subniveles) complica mucho un análisis común.

Lo cierto es que, siendo un factor principal en la producción del servicio, el empleo público tiene un carácter instrumental, ya que «está al servicio de la mejora del funcionamiento del sector público y está al servicio de la Política con mayúsculas» (Losada *et al.*, 2017, p. 19). Longo (2004, p. 93) confirma que los resultados organizativos dependen principalmente de las personas, ya que son producto del «grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas».

Hay que maximizar la dependencia de la gestión de las personas sobre los resultados de la propia organización pública en la que se encuadran. Así, Longo (*ibid.*, p. 93) afirma que los resultados «se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas (...), evitando tanto el exceso como la carencia y gestionando con la mayor agilidad los procesos de ajuste necesarios». Pero el mismo autor (Longo, 2008) señala una paradoja: a pesar de la trascendencia en el resultado final de la actividad pública, la planificación y gestión del personal han sido elementos marginales de la agenda política y reclama que la «gestión de las personas en el sector público tiene que convertirse en una prioridad política de primer orden».

En idéntico sentido, Ramió (2008, p. 34) nos indica que «el sistema de gestión de Recursos Humanos [...] es el elemento clave de cara al desarrollo y el rendimiento de los determinados modelos organizativos». Como afirman Villoria y Del Pino (2009):

La Administración pública que funcionaba bajo el paradigma burocrático nunca desarrolló una auténtica gestión de recursos humanos, sino que se centró en la administración de personal. Las personas que trabajaban en las Administraciones debían ser reclutadas con gran rigor y, a partir de ese reclutamiento, se presumía que el ethos burocrático habría de marcar su comportamiento en el interior de sus respectivas organizaciones (...). La motivación en los puestos superiores estaba vinculada al prestigio del cargo y en los puestos inferiores a la seguridad en el empleo. El superior jerárquico debía saber qué hacer y cómo hacerlo y los subordinados debían obedecer esas órdenes, bajo riesgo de sanción.

Por ello, Longo (2008) exige «rediseñar a fondo la función tradicional de los departamentos centrales de Recursos Humanos» y les pide unos roles dominantes de dotación de «inteligencia estratégica a la dirección de las organizaciones en materia de gestión de personas, de un lado, y el de consultor interno y apoyo al conjunto de la línea de mando, de otra». Por mucho que se hable de mejora, de gestión, de procesos, de modernización y de *modelos*, la clave son las personas. Pero si la frase se estimara realmente cierta, los procesos claves de recursos humanos en la Administración también serían objeto de revisión. La estructura administrativa articula, para conseguir determinados objetivos, un conjunto de unidades, factores materiales, funciones y personas.

Estos elementos se organizan (Longo, 2004, p. 114) en subsistemas de un modelo integrado de recursos humanos: la estrategia, la planificación, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión del desarrollo, la gestión de la compensación y la gestión de las relaciones humanas y sociales. Villoria y Del Pino (2009, p. 102) indican igualmente que «la GRH es un sistema complejo en el que hay muchos elementos interdependientes e interrelacionados y si uno de ellos no funciona, el sistema no funciona». En cuanto a la identificación de los subsistemas, se guían por los de Longo.

## 5. OTRAS HABILIDADES MÁS ALLÁ DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En este punto de confusión entre lo antiguo y lo moderno, cabe preguntarse cuál es el nuevo régimen de habilidades del empleado público. Si observamos las habilidades requeridas por el sistema de oposiciones, vemos muchos conocimientos (en algunos casos, también algunas destrezas) sobre el sistema administrativo. Esto ha resultado aceptable, como aceptable es el sistema burocrático, si manejamos alternativas peores.

Saber derecho administrativo, que es el corazón de la mayoría de las oposiciones, puede hacerte desempeñar mejor las necesidades técnicas de un puesto, pero no te garantiza otras habilidades y, mucho menos, las necesarias para los cambios que demanda este nuevo entorno. ¿Deseamos realmente continuar así? ¿Qué hay de las llamadas habilidades *blandas* o *soft skills*? Algunas parecen llamadas a formar parte del elenco competencial del empleo público del siglo XXI o ¿no requerimos a profesionales públicos que sean mejores comunicadores, mejores negociadores y más innovadores?

La gestión del cambio requiere competencias diferentes para afrontar los retos del siglo XXI. Como explica Ramió (2017), «la Administración pública no es una variable independiente, sino una variable muy dependiente de otras como la economía, la sociedad, la política y la tecnología». Para esta gestión del cambio, Losada (1994) destaca a las habilidades interpersonales como la «perseverancia y la persuasión, la capacidad de armonizar intereses y creación de consenso, las capacidades negociadoras, de expresión oral en público y en medios de comunicación».

Si buscamos el término *liderazgo* en el Código de Función Pública, editado por el *Boletín Oficial del Estado* (actualizado a 11 de septiembre de 2024), veremos que en su sus 1032 páginas y sus 74 disposiciones solo aparece una vez: en el anexo («Marco básico de competencias para personal directivo») de la precitada Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional. Es un resultado demasiado escaso y reciente.

Por ello, en términos jurídicos, el liderazgo es un concepto que prácticamente no existe y, por ello, no parece ser lo suficientemente importante para incluirlo en nuestros textos de referencia sobre empleo público. No se localiza ese término (solo aisladamente en un anexo de una orden ministerial) en nuestro arsenal jurídico para la gestión de los casi tres millones de empleados públicos españoles. El concepto inicial de liderazgo coincide con un modelo weberiano identificado con poder legítimo o autoridad (un líder era quien tenía autoridad en la Administración pública), pero debe fluir hacia modelos más prácticos que reconocen cierta capacidad de liderazgo fuera de las líneas jerárquicas.

Yukl (2008) define el liderazgo como «el proceso de influir en otros para que entiendan y estén de acuerdo acerca de las necesidades que se deben atender (...) para alcanzar objetivos compartidos». Por su parte, Mintzberg (2013) también da una segunda acepción al liderazgo, de la siguiente manera:

En el segundo sentido, el liderazgo se ve con mayor amplitud, a menudo más allá de la autoridad formal: un líder es cualquiera que abre nuevos caminos, señala la dirección que muestra a otros el camino. Un gran inventor es un líder (aunque sea un ermitaño); también lo es cualquiera que asuma la dirección en una organización, al margen de su posición, como en aquellas historias sobre *skunkworks* que han transformado empresas.

Y es curioso lo siguiente: una de las tendencias de reforma de la Administración fue la implantación de modelos de evaluación para garantizar la calidad organizacional. Incluso, cuatro modelos están definidos específicamente para organizaciones públicas (EVAM, CAF, Modelo de Ciudadanía y Norma UNE 66182). De ellos, los más importantes en España (CAF y EVAM) implican un sistema de autoevaluación, y en ambos el liderazgo es un factor facilitador que puntúa sustancialmente en la autoevaluación. Pero, en términos jurídicos, ¡el liderazgo no existe!

Podemos pensar que el liderazgo es una herramienta reservada para puestos directivos o de jefatura, no para la totalidad de puestos. Posiblemente sea así, pero, personalmente, entiendo un error esa postura porque el liderazgo no es una herramienta construida unilateralmente. Longo (2008) considera el liderazgo como una tarea que tiene que ser compartida porque la organización actual necesita «rodearse de gente dispuesta a ejercer, en parcelas específicas de la actividad de la organización, las tareas del liderazgo».

Además, en un mundo donde las tareas mecánicas serán asumidas por dispositivos tecnológicos, parece que una habilidad primaria será la capacidad de comunicación, básica para el ejercicio del liderazgo. Pin Arboledas (2017, p. 41) explica la necesidad de «ajustar el tipo de comunicación a la situación: comunicación política, comunicación mediática, comunicación jurídica (informes...)».

Gorriti y Bañuelos (2009, p. 17) destacan a la comunicación como una importante responsabilidad, sobre todo, con el personal subordinado. Mintzberg (2013) compara esta vía descendente para la difusión de información con las abejas, al «polinizar» la información. Y nos pone un ejemplo de un directivo que, al convocar una reunión con sus subordinados, decía: «Estoy informado. Pero voy a dar una vuelta para estar seguro de que ellos también lo están».

Losada *et al.* (2017, p. 163) concluyen que el cambio cultural en nuestras Administraciones obliga a «asumir un mayor rol (...) en los temas vinculados al clima y a la comunicación en el trabajo». Finalmente, creo necesario insistir en una parte de la comunicación a la que no prestamos importancia y, por ello, nos suele fallar: escuchar activamente, o sea, ser receptivo a lo que el otro dice. Muchas veces estamos tan orientados a colar nuestro mensaje, como si esto fuera un *elevator pitch*, que somos incapaces de escuchar. Y posiblemente lo que está diciendo nuestro interlocutor nos puede dar apoyos para reforzar nuestra tesis. O, simplemente, tiene argumentos para modificar nuestra opinión. A veces, olvidamos escuchar.

Otra habilidad que debemos interiorizar actualmente para esta gestión del cambio es la negociación, que Losada (2008) explica así: «Has de asignar medios, dinero o tiempos, o conseguirlos. Has de saber negociar durante estos tiempos. Estás negociando muchas veces, casi constantemente». Como indica Mintzberg (2013): «Gestionar es controlar y hacer, y negociar y pensar, y liderar y decidir, y más cosas, pero no sumadas sino bien articuladas».

Muchas veces, la negociación la hacemos intraorganizativamente (con nuestros jefes, con nuestros compañeros, con nuestros subordinados...). Es una negociación donde trabajamos con personas que tienen un poder formal definido y conocido, pero donde también interviene, con enorme potencia, el poder informal. Ya sabemos que, según la teoría weberiana o burocrática, el poder de cada individuo es impersonal y le es atribuido por una norma. Sin embargo, en el mundo administrativo actual hay una diversidad de fuentes de poder que permite un juego entre actores con pluralidad de intereses y objetivos. Por eso, la gobernanza se entiende de la siguiente manera (Longo e Ysa, 2005):

Desde el ángulo descriptivo, la Gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública.

Finalmente, nos encontramos con la habilidad que podemos definir como innovadora. Losada (2008) la explica así: «Has de hacer que mejoren las cosas, eso que se llama el rol de innovador. Y si lo has hecho bien, eso te da legitimidad y la gente cree más en ti y te tiene en mejor consideración».

Una Administración innovadora no surge sola, sino de la mano de líderes innovadores. Lo señala Ramió (2017), instándonos a asumir un rol «conspirador proactivo que trata de provocar los cambios deseados», orientando la transformación hacia un modelo de futuro diseñado por nosotros mismos. Por su parte, Ortiz de Zárate (2013) usa otro concepto similar: el de *intraemprendizaje*, definido como «emprender desde dentro, desde abajo, colaborando y reconociendo a los que son innovadores». Este intraemprendedor público, de manera proactiva, cuestiona los procesos, aportando ideas de mejora, lo que conduce al deseado cambio.

En definitiva, estas son habilidades blandas, que hemos centrado brevemente en el liderazgo, la comunicación, la negociación y la innovación. Mintzberg (2005), más gráficamente, las explica como «trabajar con gente, cerrar tratos, procesar información vaga, etc.». Estas *soft skills* resultan ser las nuevas habilidades críticas para poder realizar un excelente desempeño profesional orientada a la eficacia en la Administración pública del siglo XXI.

## 6. UN NUEVO SISTEMA DE HABILIDADES PARA EL EMPLEO PÚBLICO

Las habilidades del empleo público merecen un urgente *aggiornamento*<sup>7</sup>. Los modelos burocráticos de la máquina de escribir y calcos fueron sustituidos por ordenadores e impresoras, pero ¿aplicamos realmente

<sup>7</sup> Se llamó *aggiornamento* (en traducción libre, «puesta a día de hoy o actualización») a la renovación que realizó la Iglesia católica para hacer posible su diálogo con el mundo contemporáneo que impulsó el Concilio Vaticano II (1962-1965) en la ideología



las posibilidades actuales de nuestros dispositivos? Mi impresión es que estamos anclados a definiciones como la del art. 169 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), que sigue exigiendo al auxiliar administrativo, como empleado público, unos conocimientos de «mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares». Y este artículo sigue completamente vigente formalmente, pero absolutamente derogado por la realidad.

Los cambios del entorno deben arrastrarnos hacia un cambio en las competencias de las personas que forman parte del sistema del empleo público. El cambio debe ser integral y afectar a los diferentes subsistemas: desde la selección hasta la formación, desde la evaluación del desempeño al sistema de carrera profesional o la gestión de la compensación.

Parece imposible acometer este cambio de la gestión del empleo público, pero sí podemos analizar aspectos puntuales de mejora. Y como tríada mágica, nos vamos a referir solo a los tres que consideramos más trascendentes.

En primer lugar, es urgente modificar el sistema selectivo que usamos actualmente. Parrado (en Olmeda *et al.*, 2017, pp. 325-326) nos dice que el procedimiento no es ágil, genera diferencias evaluativas y, sobre todo, «no hay paralelismo entre los conocimientos exigidos y el trabajo que los nuevos funcionarios deben desempeñar una vez superadas las pruebas». En la misma línea, se pronuncia Rivero Ortega (2012).

El sistema memorístico era esencialmente útil en una época donde el acceso a la fuente legal requería acudir a un código, localizar la norma, verificar su vigencia, analizarla e interpretarla para el contexto requerido. En la actualidad, una consulta expresada verbalmente a un dispositivo dotado de inteligencia artificial permite un acceso mucho más inmediato, rápido y completo. Es cierto que la actual primera fase de la inteligencia artificial ofrece también numerosos *falsos positivos* (contenidos erróneos con una apariencia formal de validez), pero no veo posible entender el futuro del conocimiento sin esta herramienta.

Ramos (en Díaz Méndez y Cuéllar Martín, 2007, p. 219) nos recuerda que nuestro sistema selectivo data de 1918, «sin que haya sufrido modificaciones sustanciales. El entorno político, económico y cultural sí que las ha sufrido de manera notable, lo que plantea ciertas disfunciones». Entre otros problemas, algunos autores (Areses *et al.*, 2017, pp. 130-132) citan la escasa identificación con la misión institucional (lo que impacta sobre lo indicado anteriormente sobre valores públicos necesarios), así como los «sesgos socioeconómicos y territoriales en el sistema de acceso» en los grandes cuerpos estatales, lo que condiciona la selección y ejecución de las políticas públicas.

Es contracultural para un funcionario tirotear el sistema de oposiciones en el que hemos sido educados, pero es necesario «innovar» en selección (Gorriti, 2018, p. 67). Por ello, Ramió (2024, p. 120) nos recuerda que la resistencia al cambio está liderada por los grandes cuerpos estatales y por quienes «han transitado por una oposición difícil y memorística». Frente a ello, propone (id., p. 122) «un sistema híbrido que permitiera superar estas resistencias al cambio».

Por ejemplo, una propuesta concreta y valiente parte del Grupo de Trabajo de Estudio y Propuesta de Medidas para la Innovación en los Procesos de Selección de Personal al Servicio de la Administración de la Generalitat (2021, p. 23). Este grupo de trabajo propone una combinación entre una prueba inicial teórica, con programas reducidos, y un curso «verdaderamente selectivo» junto a una rotación mentorizada por diversos puestos de trabajo. Y son conscientes que ello «exigiría un cambio radical de planteamiento en las Administraciones competentes, aparte de algunas reformas estructurales y organizativas».

Por su parte, Losada *et al.* (2017, p. 131) propone el sistema de la Unión Europea, con dos fases diferenciadas: la acreditación de conocimientos *hard*, que habilita para una posterior selección con conocimientos *soft*, es decir, más específicos y difíciles de evaluar en procesos masivos.

Más alejado de la configuración jurídica del sistema, Gorriti (2018) nos recuerda la «concepción estratégica de la selección de acceso» para exigir una fiabilidad y validez de las pruebas que garanticen su eficacia. Y nos recuerda una condición de eficacia: «Cuanto más se parezca el proceso selectivo al trabajo para el cual se hace la selección, mayor será la probabilidad de que dicho proceso selectivo sea válido y justo»; y otra de necesaria observancia: la igualdad, para que «personas con las mismas posibilidades, tengan las mismas probabilidades» de éxito. En la primera de las condiciones, es impensable que un funcionario actualmente deba desarrollar su trabajo usando exclusivamente su capacidad memorística y dotado de una herramienta tan tecnológicamente simple como un bolígrafo.

---

(pastoral, laicidad cristiana y ecumenismo religioso) y, sobre todo, en la liturgia cristiana, haciendo protagonista del sacramento a los fieles, que antes permanecían a la espalda del sacerdote.



En tal sentido, como herramienta netamente diferente, las pruebas de la European Personnel Selection Office (EPSO) requieren habilidades de razonamiento abstracto, numérico y verbal, junto a estudios de casos o test, todo ello compilado en una prueba que se desarrolla en un único día, frente a los procesos selectivos españoles, que no bajan del semestre de ejecución en el mejor de los casos. Destacan, en estas pruebas europeas, determinados requerimientos competenciales que se requieren, como el trabajo en equipo o el espíritu emprendedor, que tampoco se observan fácilmente en las pruebas selectivas de nuestro sistema.

Y las herramientas y métodos utilizados para la selección deben tener «una única razón superior: explicar mejor (ciencia y práctica) la relación entre los predictores y las conductas laborales en el contexto de las AAPP» (Gorriti, 2018). Como resumen de los cambios que propone este autor, el más científico en sus propuestas, destacamos (id., p. 82) que debe reducirse la importancia de las pruebas de conocimiento, dada la facilidad de acceso a las fuentes primarias. Esa importancia deben ganarla las competencias críticas (inteligencia y personalidad) porque la capacidad diferencial debe ser la resolución de problemas, mediante «la iniciativa, la creatividad, la curiosidad y la imaginación».

En ese sentido, instrumentos como la entrevista conductual estructurada abren el campo de juego ante determinadas situaciones singulares donde también existe decisión selectiva que debe ser válida y fiable, como la selección de personal directivo o la provisión de puestos de trabajo de altos funcionarios por permitir esta herramienta la valoración de la experiencia mediante los incidentes críticos. En todo cualquier, parece necesario ir preparando las capacidades organizativas necesarias para modificar los procesos de selección.

El segundo elemento capital para las competencias para un nuevo sistema de habilidades para el empleo público es la formación, que Gorriti define acertadamente como el «cambio planificado para la adquisición, retención y transferencia de los conocimientos y destrezas que mejoran el desempeño de las tareas del puesto y facilitan el desarrollo del/la trabajador/a». Así, la formación es «la mejor herramienta para conseguir el cambio y la modernización» (Rodríguez, 1996, p. 269).

Martínez (2016, p. 35) nos habla del «descrédito de la formación», causado por debilidad metodológica, sobrevaloración de los contenidos y, sobre todo, ineficiencia, ya que la política de gestión del conocimiento no está orientada a que los conocimientos individuales se transformen en conocimientos organizativos. De hecho, Ramos (en Díaz Méndez y Cuéllar Martín, 2007, p. 226) nos explica que «la formación se concibe todavía como un derecho del funcionario lo cual no es negativo, pero sí el hecho de que dependa únicamente del funcionario la elección de su formación». Areses *et al.* (2017, pp. 182-183) nos hablan del importante potencial de la formación «en términos de mejora de la profesionalización y motivación de los recursos humanos». En la línea anticipada por Gorriti y Bañuelos (2009), «la detección de insuficiencias en materia de rendimiento debe tener su reflejo en medidas correctoras de carácter formativo», lo que supondrá una mejora de la calidad de los resultados.

Jiménez Asensio (2017) señala que la formación es uno de los elementos centrales en la arquitectura institucional, mientras que Losada *et al.* (2017, p. 182) explican que «la inversión en capacitación ha sido, en muchos casos de nuestro entorno, un comienzo de cambios importantes en las estructuras y maneras de hacer de las organizaciones públicas». Como agenda de transformación, Martínez (2016, pp. 111 y ss.) nos pide primeramente reenfocar la formación desde producto a servicio, profundizando en la personalización y en la mejora de la experiencia de usuario. Además, nos anima a introducir un nuevo modelo de información identificando los diferentes procesos de gestión que conllevan ese cambio. Es cierto que la mayoría de las formaciones se orientan hacia las destrezas técnicas, obviando las características sobre el ejercicio del mando.

Gorriti (2010) explica la existencia de tres tipos de formación: la de entrada o acceso, la del puesto y la de carrera, pero todas han evolucionado durante los últimos años desde el punto de vista de sus contenidos (nuevos temas como la gestión del cambio) y de sus metodologías docentes (con nuevas herramientas formativas, como coaching, simuladores, role playing y action learning).

Pin Arboledas (2017, p. 109) explica que «un buen programa (...) requeriría no solo el desarrollo de capacidades de métodos cuantitativos y cualitativos sociológicos, sino también una profunda formación humanista y ética». Ello casa con el sistema de valores públicos, que debe ser preferente para cualquier persona en el empleo público. En este plano, no podemos olvidar un enfoque imprescindible: el aprendizaje es un elemento clave para obtener la igualdad de género (Belmonte, 2023), ya que «avanzar hacia una Administración pública más igualitaria coadyuvará a alcanzar una sociedad en la que no prevalezca discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social y ello exige, necesariamente, la capacitación del personal empleado público en esta materia».

Finalmente, el tercer elemento capital deriva de la implantación de la dirección pública, donde el panorama actual español muestra una «debilidad de nuestro sistema de empleo público directivo resulta evidente cuando la comparamos con otros países de nuestro entorno» (Losada *et al.*, 2017, p. 177). La dirección pública no solo se ve como clave de mejora de la Administración española. La Comisión Europea (2016), en su documento *Calidad de la Administración pública. Una caja de herramientas para gestores*, indica lo siguiente:

La orientación eficaz de la alta dirección es esencial para el logro de objetivos y los resultados de la organización (al contrario, un liderazgo débil, aboca claramente en instituciones desnortadas). Una vez establecidos los objetivos de la política, su logro operacional requiere una dirección que sea competente y seleccionada por sus méritos en lugar de por su afiliación política, con las competencias y autonomía para operar (libertad para gestionar) y la capacidad de adaptarse a entornos en constante cambio.

Igualmente, la comisión de expertos que elaboró el estudio previo al Estatuto Básico del Empleado Público (Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005), explica muy gráficamente su posición:

La regulación de la función directiva (...) ha tropezado con dificultades, ya que supone no solo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta entre la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración.

Para Moore (1998, p. 101), «los directivos públicos crean valor público. El problema es saber exactamente lo que esto significa». Pasa a explicarlo (id. 1998, p. 88), pues los directivos públicos «pueden crear valor organizando y gestionando una organización que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosos y productivos». Este directivo público queda configurado así por Gorriti (2010): «El arquetipo del DPP es un puesto que ejerce sus responsabilidades y desarrolla sus procesos en un entorno estable y para conseguir resultados naturalmente formalizables en productos o servicios medibles respecto de un estándar, con exigencia de profesionalidad por la necesidad de gestión sofisticada en su consecución y el cumplimiento de compromisos en objetivos previamente establecidos».

Para este autor, «profesionalizar el cese significa medir al salir o salir por haber sido medido». Con este inteligente juego de palabras señala uno de los dos rasgos definitorios de la profesionalidad de la función directiva pública: la evaluación por resultados. La frase clave de Gorriti (2010) es «profesionalizar es medir». El problema para abrir espacio institucional al directivo es exclusivamente político, pues como avisa Longo (2004), «los cargos de dirección constituyen un espacio de titularidad pública difusa y, para su conquista, combaten dos poderosos ejércitos: los cuerpos funcionariales y los partidos políticos». Pero, como advierte Rivero Ortega (2012, p. 89): «Los riesgos de convertir la función directiva en la coartada perfecta para hipertrofiar el sistema de confianza política, con todos sus excesos, son claros».

Los arreglos institucionales que permiten la existencia de la función directiva pública (siguiendo a Longo, 2004) son los siguientes:

- Un ámbito de discrecionalidad (el llamado right to manage o derecho a gestionar), que permita un alto grado de autonomía en las decisiones.
- Un sistema formalizado de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.
- Un régimen de incentivos sobre los resultados.
- Un conjunto de valores de referencia.

Sobre las competencias necesarias para el directivo público, Losada (1997, pp. 456 y ss.) las define así:

Todo aquel conjunto de roles que permiten trabajar la denominada politics en el mundo anglosajón, es decir, aquel conjunto de actuaciones orientadas a crear coaliciones a favor de una determinada acción o política pública, ganar legitimidad, crear un entorno favorable que permita el desarrollo de la política pública, etc. En consecuencia, en el ámbito directivo público tomarán mayor relevancia (...) todas las habilidades y capacidades relacionadas con los mencionados roles, especialmente las habilidades de relaciones interpersonales y, entre otras, las «virtudes directivas» como la perseverancia y la persuasión, la capacidad de armonizar intereses y creación de consenso, las capacidades negociadoras, de expresión oral en público y en medios de comunicación.

Ello obliga a buscar incesantemente apoyos, evitar las fuentes de oposición y construir relaciones provechosas con otros agentes de la actividad política. Por eso, una función básica del directivo público es obtener un entorno que autorice, tolere o favorezca la estrategia definida.

Se observa que son competencias muy diferentes a las habituales de los procesos selectivos, incluso de los recientemente implantados procesos selectivos del personal directivo profesional (Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo).

En esta disposición no se observa diferencia procedimental sustancial con el tradicional sistema de provisión de la libre designación con convocatoria pública<sup>8</sup> para personal funcionario de carrera, ya presente en nuestra Administración, aunque incorpore la celebración de entrevistas y la posibilidad de presentación de un proyecto directivo<sup>9</sup> «u otras pruebas de medición de los conocimientos y competencias profesionales». Como novedad interesante este informe incluye la presencia en el proceso de valoración de «dos personas expertas en las materias específicas del puesto o en procesos de selección de directivos públicos», aunque la valoración de su utilidad real deberá reservarse a las experiencias futuras.

En el sistema actual, con libre nombramiento y cese, aparece lo que Ramió define como «patología curiosa de la Administración pública», que no es sino la supervivencia del puesto directivo absolutamente inactivo, ya que explica: «No se conoce ningún caso de un político que haya sido cesado por no tomar decisiones». Además, mantener la posibilidad de libre cese (aunque se autodefina como excepcional) supone una completa desprofesionalización (Jiménez Asensio, 2018). Y también implica el sobredimensionamiento de la confianza política y personal frente a la profesionalización<sup>10</sup>. Longo (2004) lo explica así: «La metafísica de la confianza supone poner lealtad donde debiera haber liderazgo, afiliación donde debiera haber proyecto, precaria subordinación donde debiera haber colaboración inteligente».

En el mismo sentido de ruptura del techo de cristal que enunciaba en la formación, Belmonte (2023) exige un auténtico sistema de dirección pública que, estando fundamentado en el mérito y la capacidad, suponga ineludiblemente aprovechar «todo el potencial femenino disponible». En cifras increíbles para el siglo XXI, se evidencia una subrepresentación femenina en la función directiva pública en el Estado, pues llega solo al tercio del total. Incluso algunas fuentes (Areses *et al.*, 2017) sitúan el porcentaje del 10% de mujeres tanto en las diez direcciones generales con mayor volumen de efectivos como en los diez puestos mejor remunerados del Estado.

## 7. CONCLUSIONES

Los tiempos cambian no es solo el título una famosa canción. Es la realidad de nuestra sociedad. Pero la impresión general es que la Administración que sirve a las necesidades e intereses de esa misma sociedad permanece inmóvil o, al menos, no cambia a la misma velocidad. Solo hay que recordar que la figura del jefe de negociado, presente en varias novelas de Pérez Galdós o en los artículos periodísticos de Larra, sigue existiendo en nuestra Administración actual.

Definir el régimen de habilidades del empleo público del siglo XXI no es sencillo porque su componente principal, que es el sistema de valores públicos, debe mantenerse y defenderse, aunque en un nivel corregido y aumentado, como una nueva versión de un documento antiguo en su aspecto, pero valioso en su contenido.

Pero hay otro núcleo competencial que debe ser innovado por su vínculo con el estado actual de la Administración y su inserción en un contexto de gobernanza, bajo cualquiera de los subsistemas del empleo

<sup>8</sup> Art. 80 del Estatuto Básico del Empleado Público, aunque su estructura reglamentaria procede actualmente del capítulo III (arts. 51 a 58) del título III de Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

<sup>9</sup> Recordemos que, para los concursos específicos, el art. 45.1 del precitado reglamento general ya permitía la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas.

<sup>10</sup> Precisamente, la profesionalización de la dirección pública en nuestro país es una reclamación razonada por la totalidad de especialistas, pero sus mejores virtudes las expone Sánchez Morón (en Ponce Solé *et al.* 2018).

público. Este trabajo, por su brevedad, ha seleccionado solamente algunos, que son los que estima que destacan por su criticidad sobre el sistema general.

Estos han sido el liderazgo (ese oscuro secreto que no aparece en los textos normativos), la selección (los falsos positivos del sistema selectivo tienen difícil solución), la formación (porque permite solucionar desajustes iniciales entre competencias acreditadas en el proceso selectivo y necesidades del puesto de trabajo que han quedado ocultas) y la implantación de la dirección pública (con determinados criterios imprescindibles, como la profesionalización, tanto en la entrada-selección como en la salida-cese objetivo).

Se han seleccionado estos elementos por ser críticos, estimando que influyen más sobre el resto de los elementos que el resto sobre ellos mismos. Pero, sobre todo, porque uno de ellos (el liderazgo) desea resolver una carencia normativa significativa. Si nuestras propias disposiciones manifiestan la falta de importancia del liderazgo y solo lo enuncian como una competencia de la dirección pública, nos hace falta una revisión del modelo de Administración bajo el cual vivimos. Recordemos que el liderazgo es una relación bilateral entre líder y seguidores, por lo que no puede predicarse del rol unipersonal, sino de todos los participantes en la relación.

Con estos elementos orientados a resultados, podríamos resolver adecuadamente la tensión permanente entre rendición de cuentas (control sustantivo) y burocracia (control formal) y apuntalar una reforma que sostenga un modelo público tan estable como el burocrático, con el que llevamos un par de siglos, pero mucho más eficaz y eficiente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, M. (2003). Legitimidad y eficacia de la Administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (26-27), 71-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi26-27.350>
- Areses Vidal, X., Blanco Gaztañaga, C., Colmenares Soto, P., Fernández Palomares, E., Gallego Torres, A., Gómez de Villalobos, G., Íñiguez Hernández, S., Labrada Tellado, M. L., Mapelli Marchena, C., Pastor Sainz-Pardo, I. y Souto Alonso, J. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública: propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Belmonte Martínez, I. M. (2023). La igualdad de género en el contexto público actual: la educación y el aprendizaje como elementos clave en su consecución. *Documentación Administrativa*, (9), 114-133. <https://doi.org/10.24965/da.11150>
- Boltaina Bosch, X., Cuenca Cervera, J. J., Jiménez Asensio, R., Mauri Majós, J. y Palomar Olmeda, A. (2011). *El empleo público local ante la crisis*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas, Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Europea. Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (2016). *Calidad de la Administración pública. Una Caja de herramientas para gestores* [versión resumida]. AEVAL. <https://funcionpublica.digital.gob.es/gobernanza-publica/calidad/Metodologias-y-Guias/Caja-de-Herramientas.html>
- Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (2005). *Informe de la comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. (ed.) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuenca Cervera, J. J. (2010). *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuenca Cervera, J. J. (2015). *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cuenca Cervera, J. J. (2018). *Transparencia y función pública*. Diputació de Barcelona.
- Cuenca Cervera, J. J., Antón Crespo, P. y Fariña Guillén, J. F. (2018). *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. CEMCI Publicaciones.
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán*. Deusto.
- Díaz Méndez, A. y Cuéllar Martín, E. (coords.) (2007). *Administración inteligente*. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Gorriti Bontigui, M. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio). En L. I. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 47-72). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gorriti Bontigui, M. (2018). Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (especial 2), 66-85. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=51&correlativo=1&contenido=3&locale=es>



- Gorriti Bontigui, M. y Bañuelos Ibáñez, J. I. (2009). *Diseño organizativo de la Agencia Vasca del Agua*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Grupo de Trabajo de Estudio y Propuesta de Medidas para la Innovación en los Procesos de Selección de Personal al Servicio de la Administración de la Generalitat (2021). *Informe*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública. Subsecretaria. Subdirección General de la Inspección de Servicios y Mejora de la Calidad. <https://hisenda.gva.es/documents/90598607/168117781/Informe+GT+Selección.pdf/5f1a5f2d-17e9-4460-8911-40faea467dc6>
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Los Libros de la Catarata.
- Jiménez Asensio, R. (2018). *Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización. Estudio Sector Público SLP*. <https://rafaeljimenezasensio.com/wp-content/uploads/2018/06/alta-direccion-publica.pdf>
- Jiménez Asensio, R. (2023). *El legado de Galdós*. Catarata.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós.
- Longo, F. (2008). Liderazgo distribuido, un elemento crítico para promover la innovación. *Capital Humano: Revista para la Integración y Desarrollo de los Recursos Humanos*, 21(226), 84-91.
- Longo, F. y Albareda, A. (2015). *Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Longo, F. y Ysa, T. (eds.) (2005). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Losada Marrodán, C. (1994). Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública. *Documentación Administrativa*, (241-242), 407-482. <https://doi.org/10.24965/da.v0i241-242.5398>
- Losada Marrodán, C. (1997). Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (7-8), 95-101. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi7-8.96>
- Losada Marrodán, C. (2008). Liderar en el ámbito público. En F. Longo y T. Ysa (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 221-248). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Losada Marrodán, C., Albareda, A., Longo, F. y Férrez, M. (2017). *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*. Instituto de Estudios Económicos.
- Martínez Marín, J. (2016). *Nuevos modelos de formación para empleados públicos. Guía para la transformación*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Mintzberg, H. (2005). *Directivos, no MBAs: una crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*. Deusto.
- Mintzberg, H. (2013). *Gestionando*. ESADE.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Olmeda, J. A., Parrado, S. y Colino, C. (2017). *Las administraciones públicas en España*. Tirant lo Blanch.
- Ortiz de Zárate Tercero, A. (2013). *Intraemprendizaje público. Por una administración innovadora y abierta*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrado, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch.
- Pin Arboledas, J. R. (2017). *El trébol de cuatro hojas. Manual para la buena gobernanza pública*. EIUNSA.
- Ponce Solé, J. (coord.), Castillo Blanco, F. A., Cerrillo i Martínez, A., Mauri Majós, J., Jiménez Asensio, R., Ragues i Vallés, R. y Sánchez Morón, M. (2018). *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad*. Tirant lo Blanch.
- Ramió Matas, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2008). *La fortaleza institucional de las agencias reguladoras de América Latina: especial referencia a los casos del Perú y de República Dominicana*. UIM.
- Ramió Matas, C. (2016). *La renovación de la función pública*. Catarata.
- Ramió Matas, C. (2017). *La administración pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2024). *El colapso de la Administración en España*. Catarata.
- Rastrollo Suárez, J. J. (2022). Una función pública estratégica: el teletrabajo en la Administración Autonómica. Análisis jurídico-administrativo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (18), 236-252. <https://doi.org/10.24965/reala.11072>
- Rivero Ortega, R. (2012). *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimientos, función pública, contratos administrativos y regulación*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez Fernández, A. (1996). *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos.
- Sevilla, J., Prats Catalán, J., Villoria, M., Jiménez Asensio, R., Olivares, E., Garde Roca, J. A. y Arenilla Sáez, M. (2010). *La reforma de la Administración General del Estado*. LID Editorial Empresarial.
- Sunstein, C. R. y Thaler, R. H. (2017). *Un pequeño empujón*. Taurus.
- Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (2009) *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas* (3.ª ed.). Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno*. Tecnos.
- Yukl, G. (2008). *Liderazgo en las organizaciones*. Prentice Hall.