

Citar: Apellidos, N. (2015) "Título", en: González García, E.; García Muñoz, A.; García Sansano, J. e Iglesias Villalobos, L. (Coords.). *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: ACMS, pp. ....

## **RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (AGE)**

*César Polo. Universidad Complutense de Madrid*

### **RESUMEN**

La ponencia que pretendemos presentar trata de los resultados alcanzados en una investigación sobre los procesos de selección de personal, de seis cuerpos de funcionarios, gestionados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), durante el periodo 2007-2011.

La investigación fue financiada por el propio INAP y estuvo a cargo de un equipo de investigación compuesto por José Manuel Ruano, (director), Jorge Crespo y César Polo, todos ellos profesores adscritos al Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

La investigación pretendía obtener un diagnóstico sobre cuatro aspectos claves del proceso de selección de personal en la Administración General de Estado (AGE): el marco normativo y procedimental, la detección de necesidades de personal, el perfil socioeconómico tipo de los candidatos seleccionados y las pruebas e instrumentos de selección en relación con las necesidades de los puestos de trabajo que se pretendían cubrir.

La metodología seguida incluye técnicas de análisis documental, entrevistas en profundidad a directivos y cargos de la AGE que intervenían en alguna fase del ciclo de selección, y encuestas dirigidas a los candidatos seleccionados.

La población objeto del estudio estuvo integrada tanto por funcionarios en pleno ejercicio profesional, que habían superado el proceso selectivo correspondiente, habían sido formalmente nombrados funcionarios y, en el momento de llevar a cabo la investigación, ya desempeñaban en plenitud un puesto de trabajo en la Administración; como por funcionarios en prácticas que, en ese mismo momento, estaban realizando en el INAP los cursos selectivos correspondientes.

Las conclusiones más notables tratan sobre la identificación de un perfil tipo del candidato, construido, entre otros rasgos, a partir de la edad, la procedencia geográfica, la extracción socioeconómica, y la ocupación profesional de su familia.

El estudio también nos señala diferencias de género en relación con el carácter general o especial de los cuerpos a los que opositaron los candidatos y candidatas encuestados.

Así mismo, el análisis pone en evidencia importantes contradicciones entre los principios normativos, el diseño de los instrumentos, los procedimientos y los objetivos que guían los procesos de selección, revelando, al mismo tiempo, un alto grado de conformidad de los gestores entrevistados con el sistema de selección vigente, pese a su consciencia y conocimiento de estas contradicciones.

Finalmente, y aunque con un carácter más controvertido, los resultados de la investigación enlazan con otros estudios sobre la representatividad social de los funcionarios públicos, mostrando la aparente

escasa movilidad social que este colectivo ha experimentado en los últimos 50 años, a pesar de las importantes transformaciones políticas, económicas y sociales experimentadas por la sociedad española.

#### PALABRAS CLAVE:

Selección, cuerpo, plaza, puesto de trabajo, representatividad social

#### INTRODUCCIÓN

El reclutamiento y la selección de personal constituyen dos elementos claves en la arquitectura institucional del sistema de empleo público; y dos funciones esenciales y estratégicas de la gestión de personas que, además, son determinantes para la construcción social y profesional de las organizaciones que integran la Administración pública.

El presente artículo se centra en el análisis del ciclo de selección de personal en la Administración General del Estado (AGE), y se relaciona con la actividad investigadora que vengo realizando en los últimos años en el ámbito del empleo público, prestando especial interés a los sistemas de empleo y los métodos y técnicas de ordenación y clasificación de personal en las Administraciones públicas, en especial del personal directivo.

Aunque la investigación de la que se extraen los datos no aborda ni estaba pensada inicialmente para tratar el tema de la dirección pública, sí existe una vinculación importante entre ambos temas, sobre todo porque se han analizado procesos selectivos dirigidos a Cuerpos Superiores de la Administración. Estos Cuerpos forman parte del colectivo de funcionarios del Grupo de titulación “A”, a los que la legislación actual reserva la titularidad de los órganos directivos de la planta ministerial de la AGE, pudiéndose exportar perfectamente al debate sobre el fenómeno y regulación de la dirección pública parte de los resultados y conclusiones de la investigación, sobre todo en lo que pueda concernir a la regulación futura de un sistema de acceso a los distintos niveles directivos de la AGE.

No obstante, este trabajo está referido al análisis de los procesos de selección que llevó a cabo el INAP en el periodo 2007-2011 para seis cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado (AGE), y revelan importantes contradicciones entre los principios normativos, el diseño de los instrumentos, los procedimientos y los objetivos que guían estos procesos, poniendo en evidencia la pertinencia y funcionalidad del modelo actual de selección de personal, y demandando una mayor actividad en torno al desarrollo e implementación de las reformas y medidas modernizadoras en curso, en especial las que recoge la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la investigación fue realizada por el equipo de investigación compuesto por José Manuel Ruano, (director), Jorge Crespo y César Polo, todos ellos profesores adscritos al Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; y que conecta con otras iniciativas participadas por el INAP que tienen como finalidad apoyar los procesos de adaptación de nuestras Administraciones Públicas (AA.PP.) al contexto actual en el que se desenvuelven, creando “conocimiento transformador en el sector público en beneficio de la sociedad, con el fin de propiciar la cohesión social y una democracia de alta calidad.” (Arenilla, 2014, p. 26).

En este contexto de transformación de nuestras AA.PP., el estudio del ciclo de la selección de personal en la AGE pretende aportar información útil para orientar el cambio institucional en un ámbito sobre el que en nuestra sociedad, y desde hace ya demasiado tiempo, persiste en gran medida una imagen hostil y una percepción “sectorializada” (Baena, 2014), reducida y confundida con los significados más vulgares de burocracia y burócrata.

La investigación, sin embargo, parte de reconocer precisamente la complejidad que caracteriza a la Administración pública, que se refleja plenamente tanto en su estructura organizacional como de personal, y que fundamentalmente deviene de su posición en el entramado institucional del Estado como depositaria del poder público; poder público que naturalmente están llamados a ejercer los profesionales que trabajan en la Administración, y que en la actualidad se hace presente en gran parte de la actividad humana que conforma nuestro sistema de convivencia.

Básicamente en la AGE conviven dos grandes grupos de empleados públicos: los que mantienen un vínculo jurídico regulado por el derecho laboral, y los funcionarios. La relación de empleo determina en gran medida los derechos y obligaciones de cada grupo, e incide decisivamente sobre la vida y carrera profesionales con independencia de las competencias, habilidades y destrezas que puedan presentar los distintos tipos de empleados públicos. Se puede decir, en cierta medida, que en la AGE el sistema de empleo no ha encontrado el equilibrio adecuado entre lo que el empleado “es”, que está muy condicionado por el ingreso, y lo que el empleado “hace y cómo lo hace” para el logro de los objetivos de la organización a la que sirve.

La ley, además, reserva a los funcionarios de carrera el desempeño de ciertas funciones, precisamente las que comportan el ejercicio de potestades públicas (Art. 9.2 EBEP); y también les reconoce el derecho individual a la “inamovilidad” (art.14.a EBEP), derecho que los ciudadanos relacionan directamente con la seguridad en el empleo y constituye uno de los incentivos más poderosos para trabajar en el sector público (Ruano, 2014, pp. 144-148).

## OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La posición metodológica desde la que se aborda el estudio concibe el ciclo de selección de personal como un proceso de acoplamiento ideal entre la oferta y la demanda, entre los candidatos seleccionados y los puestos de trabajo que teóricamente son objeto de cada una de las ofertas de empleo público analizadas.

En primer lugar, se consideró imprescindible revisar la legislación que regula el ciclo de selección en la AGE, al objeto de identificar los límites normativos, procedimientos, principios y valores que informan el sistema de selección vigente; y también otras resoluciones administrativas y documentos relativos a los procesos selectivos analizados, que nos permitieron captar información relevante sobre los perfiles de los funcionarios y las variables socioeconómicas consideradas en el estudio.

Del mismo modo, y dado el alto grado de centralización de la gestión de personal en la AGE, se realizaron diversas entrevistas no estandarizadas con los responsables de los organismos convocantes, y de la adscripción final de los candidatos seleccionados a los puestos de trabajo de primer destino. Las entrevistas versaron sobre la motivación de las OEP, los procedimientos y las técnicas utilizadas para determinar las plazas convocadas, la calidad del sistema actual de selección y su adecuación para satisfacer las necesidades de la organización administrativa, y el grado de satisfacción con los resultados obtenidos en la implementación de los procesos selectivos.

Finalmente, se realizaron diversas encuestas a los candidatos seleccionados en los procesos de selección objeto del estudio, con la finalidad fundamental de conocer su valoración sobre el ciclo selectivo, la idoneidad de los instrumentos de selección y de las pruebas selectivas, y el grado de adecuación de las mismas en relación con los Cuerpos de adscripción y el futuro desempeño de los puestos de primera ocupación.

TABLA N°1: METODOLOGÍA Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

<b>OBJETIVO GENERAL</b>	
La necesidad de orientar las pruebas de selección a las habilidades y conocimientos necesarios para el desempeño del puesto de trabajo concreto exige conocer a fondo el ciclo de selección de personal funcionario de la AGE desde la convocatoria de las plazas hasta el desempeño de los puestos de trabajo.	
<b>MÉTODOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>OBJETIVOS CONCRETOS</b>
<p>Análisis documental:</p> <p>Revisión de la normativa aplicable a los procesos de selección objeto del estudio.</p> <p>Análisis de las memorias ejecutivas de la Comisión Permanente de Selección del INAP de los años 2008-2011.</p> <p>Análisis de las Resoluciones del MAP por las que se nombran funcionarios de carrera de los distintos cuerpos objeto del estudio.</p>	Análisis del marco normativo y procedimental de la selección de personal en la AGE.
Entrevistas en profundidad a los responsables de los organismos convocantes.	Análisis de las motivaciones de la oferta de empleo.
<p>Encuestas a los candidatos seleccionados.</p> <p>Análisis de las memorias ejecutivas de la Comisión Permanente de Selección del INAP de los años 2008-2011.</p>	Análisis del perfil de los candidatos seleccionados: Sexo, edad, discapacidad, origen geográfico, nivel formativo, nivel socioeconómico y experiencia laboral previa.
- Encuestas a los candidatos seleccionados.	Análisis de la adecuación de las pruebas selectivas a los determinantes de desempeño del puesto de trabajo de primer destino.

**Fuente: 2014: Ruano**

En concreto, se diseñaron dos tipos de cuestionarios y se estableció el objetivo inicial de encuestar a la totalidad de la población objeto del estudio. Las encuestas garantizaban el anonimato y se realizaron “on line”, asistidas por ordenador.

El primer cuestionario se diseñó a modo de ensayo, como una aproximación inicial a la población objeto del estudio, y sirvió para entrevistar a los 30 funcionarios en prácticas del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado y a los 28 del Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática, que el 4 de julio de 2012 estaban realizando los cursos selectivos en el INAP, una vez superadas las pruebas iniciales de la oposición.

El análisis de este primer bloque de encuestas sirvió para identificar categorías y cerrar algunas de las preguntas que inicialmente aparecían abiertas, mejorando el instrumento. No obstante, se mantuvo la estructura básica del estudio, y se consiguió un mayor nivel de estandarización que mejoró la recogida y tratamiento de la información que se capturó en los bloques de encuestas que se realizaron posteriormente, el 7 de febrero de 2013, a los 28 funcionarios en prácticas del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y a los 29 del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de las Información, que estaban en esa fecha realizando los curso selectivos en el INAP.

Las encuestas a los distintos grupos de funcionarios en prácticas se realizaron en la sede del INAP, y contaron con el apoyo presencial de los investigadores, fundamentalmente para aclarar posibles desviaciones en la interpretación de las preguntas.

El segundo cuestionario se destinó a los funcionarios en ejercicio de los seis cuerpos cuyo proceso selectivo había gestionado el INAP en el periodo 2007-2011, y que ya habían ocupado sus puestos de trabajo de primer destino. En este caso, además de la información común que incluían las otras encuestas, se les preguntaba específicamente por la idoneidad del proceso y las pruebas selectivas en relación con los determinantes de desempeño del puesto de trabajo de primer destino que habían ocupado.

El objetivo inicial de encuestar a la totalidad de la población de funcionarios en ejercicio, requería de la ayuda del Registro Central de Personal que finalmente, alegando razones de protección de datos, no nos autorizó a mandar la encuesta a través del correo institucional de los funcionarios; ni tampoco nos facilitó el destino actual de los que pudieran haber cambiado de puesto de trabajo.

Finalmente, se optó por publicar la encuesta mediante un enlace en la plataforma “Funciona”, a la que tienen acceso todos los funcionarios de la AGE. El enlace estuvo operativo entre el 7 de abril y el 9 de julio de 2013.

TABLA N°2: OBJETO, MARCO TEMPORAL Y POBLACIÓN DEL ESTUDIO

Cuerpos	2007			2008			2009			2010			2011			N. totales
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	
Auxiliares ACE	532	915 (58%)	1.447	618	1.095 (64%)	1.713	483	662 (58%)	1.145							4.305 (74,9%)
Auxiliares TIC	58	17 (23%)	75	78	23 (23%)	101										176 (3%)
Gestión ACE	98	170 (63%)	268	50	114 (69%)	164	38	72 (65%)	110	4	13 (76%)	17	10	29 (74%)	39	598 (10,4%)
Gestión TIC	47	24 (34%)	71	80	40 (33%)	120	37	12 (24%)	49	18	6 (25%)	24	20	10 (33%)	30	294 (5,1%)
Superior ACE	16	24 (60%)	40	16	27 (62%)	43	11	24 (68%)	35				14	16 (53%)	30	148 (2,5%)
Superior TIC	23	25 (52%)	48	51	20 (28%)	71	44	24 (37%)	64	8	5 (38%)	13	20	10 (33%)	30	226 (3,9%)
Total	774	1175 (60%)	1.949	893	1.319 (60%)	2.212	613	794 (57%)	1.403	30	24 (44%)	54	64	65 (50%)	129	5.747

**Fuente: 2014: Ruano, p.93.**

#### EL CICLO DE SELECCIÓN DE PERSONAL EN LA AGE

El ingreso en la AGE se realiza fundamentalmente de acuerdo con el nivel de la titulación académica que se posee, constituyendo así la formación un elemento estructural clave en el sistema de ordenación y clasificación profesional del empleo público.

En el caso de los funcionarios, además de la formación, su organización y clasificación depende de las funciones que realizan, que pueden estar referidas de forma genérica a funciones administrativas, las propias de los Cuerpos Generales de la Administración; o a actividades profesionales concretas, de acuerdo con la titulación específica que habilita para su ejercicio, como así corresponde a los funcionarios de los Cuerpos Especiales de la Administración. Incluso determinadas actividades están referidas a la posesión indistinta de una titulación dentro un grupo determinado de titulaciones, como en el caso de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Capítulo aparte lo constituyen las funciones directivas “profesionales”, como así las denomina el EBEP (art. 13.1), que carecen de concreción normativa; aunque en el ámbito de la Administración del Estado las ejercerían mayormente los funcionarios, si entendemos por funciones directivas las que se adscriben a los titulares de los órganos directivos de los ministerios, tal y como los regula la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en la que se reserva su titularidad, casi sin excepciones, a los funcionarios de todos los niveles de gobierno a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, señalando, además y sin más detalle, que se nombrarán atendiendo a criterios de “competencia profesional y experiencia” (Art. 6.10 LOFAGE).

No obstante, la misma ley hace mención a otros tipos de directivos que ejercen sus funciones en otros ámbitos estructurales de la Administración General del Estado, de acuerdo con su articulación sectorial, funcional y territorial, y también con el régimen jurídico diferenciado que pueden adoptar las organizaciones dependientes de la planta central.

Pero, a los efectos de este trabajo, si tomamos como norma general el precepto ya mencionado de la LOFAGE, se entiende que el ingreso en los Cuerpos Superiores de la Administración General del

Estado habilita prioritariamente para el desempeño de las funciones directivas asignadas a los órganos directivos de la organización central de la AGE.

No obstante, hay que tener en cuenta que la ley también identifica dos tipos de funciones directivas en la cúspide organizativa de la organización central de la AGE: unas de carácter político, las que están adscritas a los órganos superiores (ART. 6.2.A); y otras de carácter profesional, las que se identifican con los órganos directivos (art. 6.2.B).

Funciones directivas que, por otro lado, hay que considerar complejas y multiformes, y, sin abandonar la estructura organizativa de los ministerios, sería excesivo considerar que su ejercicio se agota en los órganos que considera la ley, y que su contenido queda reducido a las funciones que “tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”, tal y como les atribuye el art. 5.2 de la LOFAGE; con lo que parece lógico que el rasgo profesional con el que el art. 13.1 del EBEP inviste a la dirección se proyecte, más allá de la estructura orgánica que define la ley, a puestos de dirección de otras unidades administrativas dentro de la planta ministerial, aunque no tengan la consideración de órganos de la Administración General del Estado.

Además, la ley apenas se pronuncia sobre lo que hay que entender por funciones directivas, dificultando enormemente la identificación de las competencias y habilidades necesarias para su ejercicio, y, en consecuencia, haciendo igualmente complicado determinar los criterios para seleccionar a los directivos y evaluar su desempeño. Sobre todo dentro de un modelo de dirección cerrado, como el que configura la ley, cuando se aplican las excepciones que la misma ley contempla. Tal es el caso de los Directores Generales que pueden, en determinados supuestos, ser seleccionados sin que tengan que aunar a sus teóricas competencias profesionales la condición de funcionarios; lo que ha despertado en numerosas ocasiones el recurso y oposición de los colectivos de funcionarios afectados. En todo caso, el debate sobre la dirección pública alcanza muy directamente a los requisitos que los candidatos deben reunir para ocupar los puestos que se califiquen como directivos.

Con estos pequeños apuntes sobre el empleo público en la AGE queremos dar cuenta de la complejidad que encierra su análisis, y en particular el de los sistemas selectivos de los funcionarios de carrera del que se ocupa este trabajo.

El ciclo de selección de personal está referido, al menos desde el alcance de la investigación que se presenta, al proceso que se origina desde que la Administración detecta las necesidades de personal que debe cubrir, hasta la incorporación de los candidatos seleccionados a los puestos de trabajo de su primer destino.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que el desarrollo del ciclo de selección de personal en el sector público exige la observancia de ciertos principios normativos que condicionan fuertemente el diseño, los procedimientos y las técnicas que se emplean en el proceso de selección.

En el caso del ciclo de la selección de personal en la AGE, son de especial importancia los principios de igualdad, mérito y capacidad establecidos en la Constitución (Arts. 23.2 y 103.3), que se ven reforzados y ampliados por los de publicidad, transparencia, imparcialidad, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar, agilidad y objetividad, que determina el EBEP (Art. 55).

Bien es cierto que la existencia de estos límites institucionales por sí misma no determina la morfología del ciclo de selección; ni, por poner un ejemplo, el tipo y contenido de las pruebas selectivas o los instrumentos a través de los que se difunde la OEP. Los resultados de la investigación a la que aludimos en este trabajo, evidencian que las decisiones y elecciones que conforman los procesos selectivos dependen también de la inercia institucional y la cultura organizativa imperantes.

Además, el estudio también nos muestra que las decisiones, al menos en las fases iniciales del ciclo selectivo, se impregnan y está condicionado por los dos tipos de racionalidad que invisten a los órganos directivos de la AGE, la política, y su subordinada, la profesional.

La primera, la de carácter político, decide fundamentalmente el contenido de la Oferta de Empleo Público (OEP), determinando el volumen, los sectores funcionales a los que va referida y el presupuesto afectado. Los criterios que guían la decisión en este ámbito dependen de la política general que establece cada ejecutivo para el ejercicio presupuestario correspondiente, y son un foco de incertidumbre permanente que se proyecta sobre la planificación general y, en particular, sobre la estabilidad de las políticas de personal en la AGE.

La otra, de carácter profesional, tiene formalmente atribuida la función de informar sobre las necesidades, tipos de personal y características de los puestos de trabajo que se necesitan cubrir, y de habilitar los recursos necesarios para gestionar el proceso selectivo hasta la asignación final de los empleados a los puestos de trabajo vacantes. De sus custodios depende, al menos teóricamente, la planificación y el desarrollo de los objetivos organizacionales, subordinados como ya hemos dicho a las decisiones políticas.

Las decisiones políticas en materia de empleo público, al menos en los dos últimos años de nuestro periodo de estudio, han estado condicionadas por la crisis económica y la necesidad de contener el gasto público, con una OEP muy limitada, alimentada por una tasa de reposición (número de personas de nueva incorporación a la Administración en sustitución del personal que por cualquier causa, mayormente por jubilación, ha causado baja en el año anterior), del 0% para el conjunto de las Administraciones públicas, con la única excepción de los servicios públicos esenciales, en los que se redujo a tan solo un 10%.

En este contexto cualquier intento de planificación parece estéril, aunque en ningún caso se puede desprestigiar el valor público que genera una dirección pública profesional, transparente, comprometida con el servicio público, objetiva y neutral, capaz de informar, al menos en su argumentario, las decisiones políticas; y de monitorizar el desempeño organizacional, redefiniendo y/o elaborando nuevos planes que guíen y orienten las políticas organizacionales, procurando en todo momento su alineamiento con los dictados políticos, y con las necesidades y demandas de la sociedad a la que sirve.

Aunque, también hay que considerar que, en una Administración como la española, que pretende evaluar la actividad directiva en función de los resultados (art. 13.3 EBEP), resulta difícil entender que la disponibilidad del recurso principal para alcanzarlos, el personal, dependa de una decisión fundamentalmente política.

Por otro lado, el ciclo de selección, y más concretamente la elección de los instrumentos y técnicas de selección y el diseño de las pruebas selectivas, dependen en gran medida de la complejidad estructural de nuestro sistema de empleo público, que incorpora características de los sistemas de carrera y de los



de empleo. Esta dualidad estructural se hace evidente en la funcionalidad de los conceptos de plaza y puesto de trabajo dentro del sistema de ordenación y clasificación de personal.

Las plazas que conforman la OEP son exponentes de las “competencias, capacidades y conocimientos comunes” que los candidatos deben acreditar en el proceso selectivo (Art. 75 EBEP), y responden a la disposición normativa de articular la selección en torno a los Cuerpos, Escalas y Grupos Profesionales que clasifican el personal al servicio de la Administración (Art. 76 EBEP); es decir, los funcionarios acceden a la AGE a través de los Cuerpos y Escalas. Al mismo tiempo se debe garantizar que los procedimientos selectivos incorporan pruebas adecuadas para verificar la idoneidad de los candidatos en relación con las características y determinantes de desempeño de “los puestos de trabajo convocados” (Art. 61.2 EBEP).

La investigación nos muestra que las técnicas y pruebas selectivas que se diseñan en los procesos de selección, escasamente hacen mención a las competencias que requieren el desempeño de los puestos de trabajo, y lo que evalúan mayormente es el conocimiento teórico de los temas de la oposición y los que se plantean en los cursos selectivos, algunos de ellos redundantes con los primeros.

De esta forma, la eficacia de los procesos selectivos queda condicionada por la tensión que se genera entre las fases inicial y final del ciclo selectivo.

En la inicial, la que consolida la Oferta de Empleo Público, porque el modelo de empleo obliga a refundir, a través de los Cuerpos, Escalas y Grupos Profesionales, las necesidades de personal que han detectado las unidades administrativas de los distintos ministerios. Estas necesidades teóricamente están referidas a vacantes en puestos de trabajo específicos, que incorporan funciones, tareas y responsabilidades concretas e incardinadas al desempeño colectivo de la unidad de adscripción del puesto y, por lo tanto, a los resultados finales que se pueden esperar tanto del puesto como de la unidad correspondiente.

En este proceso inicial, el que determina el contenido de la OEP, también intervienen los Sindicatos, a través de la Mesa General de Negociación de la AGE, presionando siempre para aumentar el número de plazas en la correspondiente convocatoria de la OEP.

Así mismo, al producirse el ingreso a través de los Cuerpos y Escalas de la Administración, los responsables de la confección de la OEP se enfrentan a las presiones, normalmente informales, de las distintas asociaciones de cuerpos de la AGE, en especial las de mayor prestigio, como las de los Cuerpos Superiores.

Finalmente la Subdirección de Planificación de Recursos Humanos y Retribuciones es la encargada de filtrar, con criterios técnicos, las peticiones de los distintos Departamentos ministeriales. Sobre los instrumentos técnicos y analíticos de que se vale para la detección de las necesidades de personal, poco hemos podido averiguar en el curso de la investigación, a pesar de que fue un tema que se trató directamente en la entrevista que mantuvimos con los responsables de esta Subdirección General.

De esta manera, en esta primera fase se pone a prueba la pericia profesional de los responsables de elaborar la propuesta inicial de la OEP, proceso que requiere, además de experiencia y un buen conocimiento del marco normativo y de la estructura organizativa, competencia técnica, capacidad de análisis y una gran habilidad negociadora para enfrentar la presión que suelen ejercer los

Departamentos ministeriales, los Cuerpos de la Administración más poderosos, y los representantes de los trabajadores.

El análisis de la fase inicial del ciclo de selección nos muestra como el análisis de los procesos funcionales de la Administración pública puede contribuir a identificar de forma general las funciones directivas y las competencias y habilidades necesarias para su desempeño, tanto en sus componentes analíticos, como sería el caso del diseño de las herramientas, informes y sistemas de información útiles para la planificación de personal; como en las que se relacionan con el comportamiento y los roles directivos; por ejemplo, la capacidad de negociación en el caso que nos ocupa.

Igualmente, el análisis y descripción de los puestos de trabajo directivos, nos permitiría deslindar en qué grado están presentes las funciones directivas de naturaleza política y/o profesional, y en qué medida se proyectan ambas a lo largo de la estructura organizativa, a través de puestos directivos de niveles inferiores. La contribución de este tipo de análisis nos permitiría concretar en qué consiste el trabajo directivo, en sus dos vertientes, la política y la profesional, y definir así un sistema de ingreso adecuado tanto a la naturaleza de las funciones como al nivel que ocupa cada puesto en la estructura administrativa. En este sentido, también contribuiría a determinar criterios para la evaluación de los puestos, en función del grado de complejidad y responsabilidad real de las funciones desempeñadas.

Así mismo, tal y como ya hemos comentado, tenemos que referirnos a la tensión que se genera en la fase final del ciclo de la selección, que surge como consecuencia de haber recorrido un proceso selectivo cuya ejecución puede dilatarse en el tiempo hasta 3 años (Art. 70.1 EBEP), aflorando la dificultad de acoplar las plazas convocadas (competencias generales de los cuerpos) y los candidatos seleccionados (conocimientos, aptitudes y habilidades personales), a los puestos de trabajo de primer destino (responsabilidades, funciones y tareas específicas); teniendo en cuenta el previsible desajuste entre las necesidades iniciales que guiaron la confección de la OEP, y las necesidades reales que en ese momento demande la organización administrativa.

Incluso se puede dar el caso que entre la fase inicial y la final haya habido cambios en las preferencias y o en los titulares de los órganos de dirección política y profesional de la Administración responsable de la gestión de los procesos selectivos, con la previsible distorsión en la asignación de los candidatos seleccionados, a Departamentos ministeriales y puestos de trabajo diferentes de los que suscitaron la confección inicial y ejecución posterior de la OEP, con los consiguientes desajustes y contradicciones entre el proceso y sus resultados.

Desajustes que se refuerzan al constatar, como así pone en evidencia la investigación, que los directivos de las unidades receptoras de los candidatos seleccionados, no intervienen en ninguno de los procesos que determinan la selección y adscripción final del empleado seleccionado al puesto de trabajo bajo su responsabilidad.

Igualmente, en el análisis del ciclo selectivo hay que tener en cuenta la inercia institucional y la cultura organizativa imperantes en la Administración pública, donde las visiones dominantes sobre los procesos selectivos, las técnicas de selección y el diseño de las pruebas selectivas se pueden calificar de conservadoras, dominadas por intereses corporativos, y más orientadas a satisfacer los determinantes normativos que a criterios de eficacia relacionados con el desempeño de los puestos de trabajo y los resultados de la programas que ejecutan las unidades donde éstos se adscriben.

Al menos, eso parece deducirse de algunas de las entrevistas realizadas a los responsables de gestionar el ciclo de selección de personal en la AGE, que, pese a reconocer que existen aspectos mejorables, enfatizan la importancia de los Cuerpos, señalan la conveniencia de mantener las técnicas de selección actualmente vigentes, sobre todo la oposición, y resaltan el valor y carácter socializante que tienen los cursos selectivos, restando importancia a los puestos de trabajo en el sistema de empleo público, y a la presencia escasa de pruebas selectivas que valoren las competencias requeridas para su mejor desempeño.

Incluso los propios funcionarios seleccionados, pese a que se muestran muy críticos con todo el proceso selectivo, especialmente con la oposición y los cursos selectivos, también manifiestan en la investigación una alta conformidad con la configuración actual del proceso, quizás de la mano de que se pida la opinión a aquellos que precisamente han recorrido con éxito todas las fases del ciclo selectivo.

### CONCLUSIONES

La investigación está publicada en la Colección Monografías del INAP, bajo el título “Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado. En el texto se incluye información tanto del proceso de realización del estudio, el diseño de los instrumentos para el análisis, como de los resultados específicos y las conclusiones más relevantes.

No obstante, las siguientes tablas muestran un resumen abreviado de las conclusiones más relevantes y de las propuestas de mejora del ciclo selectivo y las futuras líneas de investigación que se proponen, a las que hay que añadir las relacionadas con los elementos estructurales para la regulación de la dirección pública en la AGE, que se han tratado en este artículo.

TABLA N°3: CONCLUSIONES GENERALES

<b>PERFIL GENERAL DE LOS CANDIDATOS Y SU VISIÓN SOBRE EL PROCESO SELECTIVO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De edad inferior a 35 años.</li> <li>- Por sexo, las mujeres ingresan más en los Cuerpos Genrales y los hombres en los Cuerpos Especiales.</li> <li>- Con un nivel de estudios superior al exigido para concurrir al proceso selectivo (sobretitulados)</li> <li>- La profesión del padre más señalada es la de técnicos medios y de base de los sectores público y privado. En las madres lo que más abunda es empleada de hogar sin remuneración. En los candidatos al Cuerpo Superior de Administrador Civiles, abundan los progenitores que han sido directivos o mandos intermedios en el sector público.</li> <li>- Procede preferentemente (por este orden): Madrid, Castilla-León y Galicia, y están infrarrepresentadas en función de su población Cataluña y P. Vasco.</li> <li>- Ya ha participado en otros procesos selectivos de la Administración.</li> <li>- Tienen experiencia laboral previa, algunos en el sector público.</li> </ul>

- Invierte entre 12 y 36 meses en preparar la oposición hasta el ingreso.
- Sólo pretende entrar a trabajar en la Administración, valorando prioritariamente la seguridad y las condiciones de trabajo, por encima de criterios profesionales, de carrera y, sobre todo remuneración.
- Prefiere un primer destino geográficamente próximo al lugar de origen o de residencia familiar.
- Expresan bastante conformidad con el proceso selectivo (los temarios, pruebas de contenidos y pruebas prácticas), aunque son muy críticos con el curso selectivo, por su carácter teórico.

**Fuente: 2014: Ruano, pp.315-322**

**Tabla nº 3: Resumen de propuestas de mejoras y líneas futuras de investigación.**

Proceso		Propuesta de mejora	Líneas de investigación
Detección de necesidades		1.- Institucionalizar la presentación de informes técnicos y organizativos que sostengan las peticiones de personal de nuevo ingreso.	Métodos, técnicas y procedimientos ¿Qué métodos, técnicas y procedimientos se utilizan para detectar las necesidades de personal? ¿Son adecuados?
Reclutamiento	Difusión de la OEP	1.- Reforzar, diversificar y ampliar los instrumentos y las actividades de difusión de la OEP. 2.- Reforzar la imagen de la AGE aprovechando las actividades de difusión de la OEP.	Redes sociales ¿Qué papel desempeñan las redes sociales en los procesos de reclutamiento y selección? ¿Qué incentivo desempeñan las retribuciones en el ingreso y en el desarrollo de la carrera administrativa?
	Información de la OEP	1.- Ampliar la información de la OEP en relación con los puestos a cubrir, las competencias y habilidades necesarias para su desempeño, las retribuciones, destinos de primera ocupación, etc.	
Proceso selectivo		1.- Reducir el carácter jurídico y teórico de los temarios. 2.- Ampliar las pruebas prácticas. 3.- Mejorar la relación pruebas selectivas/puestos de trabajo/ cuerpos de entrada. 4.- Evaluar las capacidades, habilidades y competencias de los candidatos de acuerdo con los determinantes de desempeño de los puestos de primera ocupación. 5.- Incorporar la participación de los responsables de las unidades de destino en el proceso selectivo.	Sobretitulación empleados públicos ¿Cómo podemos aprovechar la sobretitulación de los empleados públicos para mejorar la actividad administrativa?
Destinos de primera ocupación		1.- Mejorar la relación entre los contenidos de los puestos de trabajo de primera ocupación y las funciones de los cuerpos de entrada. 2.- Aprovechar las capacidades, habilidades, competencias y experiencia de los candidatos en la asignación de los puestos de primera ocupación. 3.- Diversificar y clasificar la oferta de puestos de primera ocupación de acuerdo con la amplitud y profundidad de los contenidos de los mismos. 4.- Mejorar el carácter competitivo y selectivo de los cursos. 5.- Establecer periodos en prácticas cuando no haya cursos selectivos.	Clasificación de cuerpos / Definición puestos de trabajo polivalentes ¿Qué correspondencia real existe entre las funciones y responsabilidades de los puestos de primera ocupación y las que se adscriben a los cuerpos de entrada? ¿Son necesarios tantos cuerpos? ¿Se pueden definir puestos polivalentes?
Cursos selectivos		1.- Diseñar los cursos como instrumentos de inducción organizativa. 2.- Respetar el carácter selectivo de los cursos. 3.- Incrementar la competitividad en los cursos. 4.- Dar participación a los responsables de las unidades de primer destino en la adscripción al destino final de los candidatos.	Movilidad ¿Cómo es la movilidad en la AGE? ¿Cuáles son sus causas principales? ¿Qué incidencia tienen los puestos de primer destino en la movilidad? ¿Qué relación guardan con las retribuciones y la carrera administrativa?

Fuente: 2014: Ruano, p.340.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arenilla, M. (Ed.). (2014): *Conocimiento transformador y talento público*. Madrid. INAP.

Baena, M. (2015): *Prólogo*. En Crespo, J. (Director), *El Redescubrimiento de la Administración Pública. Creando Imágenes desde la Universidad* (pp. 9-10). Madrid: INAP.

Ruano, J.M., Crespo, J. y Polo, C. (2014). *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado*. Madrid: INAP.