

Selección y rendimiento en la función pública

Manuel Bagüés
Universidad Carlos III

Berta Esteve-Volart
York University

Con la presentación de la ley de Economía Sostenible el Gobierno pretende sentar las bases para la consecución de un nuevo modelo económico. Esta ley presenta diversas medidas encaminadas a consolidar la recuperación y a sentar las bases de un nuevo modelo económico. Sin embargo, existe una serie de temas cuya discusión el Gobierno ha preferido posponer y que, por lo tanto, no aparecen recogidos en dicha ley. Entre estos temas se encuentra la reforma de la Administración Pública y el aumento de su productividad.

El buen funcionamiento del sector público es clave para lograr una economía más eficiente y para aumentar el bienestar de los ciudadanos. En la actualidad, un 72% de los españoles considera que es difícil realizar gestiones o trámites a través de la Administración Pública, y únicamente el 36% tiene una imagen positiva de su funcionamiento¹. La modernización de la Administración Pública requiere, entre otros cambios, mejorar sus métodos de selección, así como los métodos para la evaluación del rendimiento.

Virtudes y defectos del sistema de oposiciones

La selección de los empleados públicos se realiza en general a través del sistema de oposiciones. Este sistema, de origen decimonónico, tiene virtudes bien conocidas. En teoría, limita las posibilidades de favoritismo, y además permite medir si el opositor posee unos conocimientos específicos determinados sobre el Estado y las Administraciones Públicas. A pesar de estas potenciales ventajas, la evidencia empírica sugiere que, en su actual implementación, el sistema adolece de importantes defectos². Autores como el sociólogo Pierre Bourdieu (1989) han señalado que este tipo de mecanismos de selección en algunos casos encubre procesos de perpetuación de determinadas clases sociales en el poder - la noblesse d'état -. Esto podría ser así tanto por la potencial existencia de prácticas endogámicas en la selección³, como por la larga preparación y esfuerzo económico que se requiere del candidato. Por ejemplo, como muestra la primera tabla, en las oposiciones a Juez y Fiscal, el 42% de los opositores se presenta al menos por quinta vez y, en las oposiciones Notarías, que se celebran bienalmente, un 12% de los candidatos lleva presentándose al menos diez años⁴.

¹ Centro de Investigaciones Sociológicas, Calidad de los servicios públicos, Estudio 2762, Mayo 2008.

² Ver el artículo de Manuel Bagüés “¿Qué determina el éxito en unas Oposiciones?”, documento de trabajo de la Fundación de Estudios en Economía Aplicada (FEDEA) nº 2005-01.

³ Por ejemplo, en las oposiciones a Abogado del Estado celebradas en 2008, tres de los candidatos, incluyendo el hijo de un Abogado del Estado, fueron suspendidos por el tribunal ante la sospecha de que habían tenido conocimiento previo del contenido del examen.

⁴ Esta información, así como estadísticas acerca de diversas oposiciones, está disponible en www.manuelbagues.com/oposiciones.html.

Cuadro 1. Experiencia de los candidatos

Opositores en:	Abogado del Estado	Carrera Diplomática	Economistas del Estado	Inspectores de Hacienda	Carrera Judicial y Fiscal	Notario	Registrador	Secretarios Judiciales	TAC	TIC
1ª convocatoria	33%	34%	33%	33%	17%	30%	37%	46%	46%	45%
2ª convocatoria	24%	20%	25%	23%	15%	24%	25%	24%	23%	24%
3ª convocatoria	18%	14%	19%	17%	14%	20%	18%	11%	14%	14%
4ª convocatoria	13%	10%	13%	12%	12%	13%	9%	7%	8%	8%
5ª convocatoria	13%	23%	11%	16%	42%	12%	10%	12%	9%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: la variable “1ª convocatoria” indica el porcentaje de candidatos que se presenta por primera vez a la oposición. El resto de variables está definido de una manera similar. Estas variables han sido construidas a partir de información procedente de las oposiciones celebradas en los últimos diez años.

La longevidad de la carrera del opositor responde también, en gran parte, a otro gran defecto del sistema de selección actual: la incapacidad para evaluar con precisión la calidad de los candidatos. Algunos candidatos persisten una y otra vez porque perciben que con un poco de fortuna podrían, al fin, conseguir aprobar la oposición. En este sentido se ha documentado empíricamente que factores tan ajenos a la calidad de los candidatos como pueden ser el orden, el día, o la hora en que son evaluados, o la composición del tribunal evaluador, afectan significativamente a sus posibilidades de éxito. Esta falta de precisión en la evaluación responde en cierta medida a la falta de medios y de recursos empleados para la misma. Existe una gran desproporción entre las escasas dos horas y media que un tribunal emplea para evaluar si un opositor será, por ejemplo, juez o fiscal de por vida, y el impacto que para la sociedad tiene la elección del candidato adecuado.

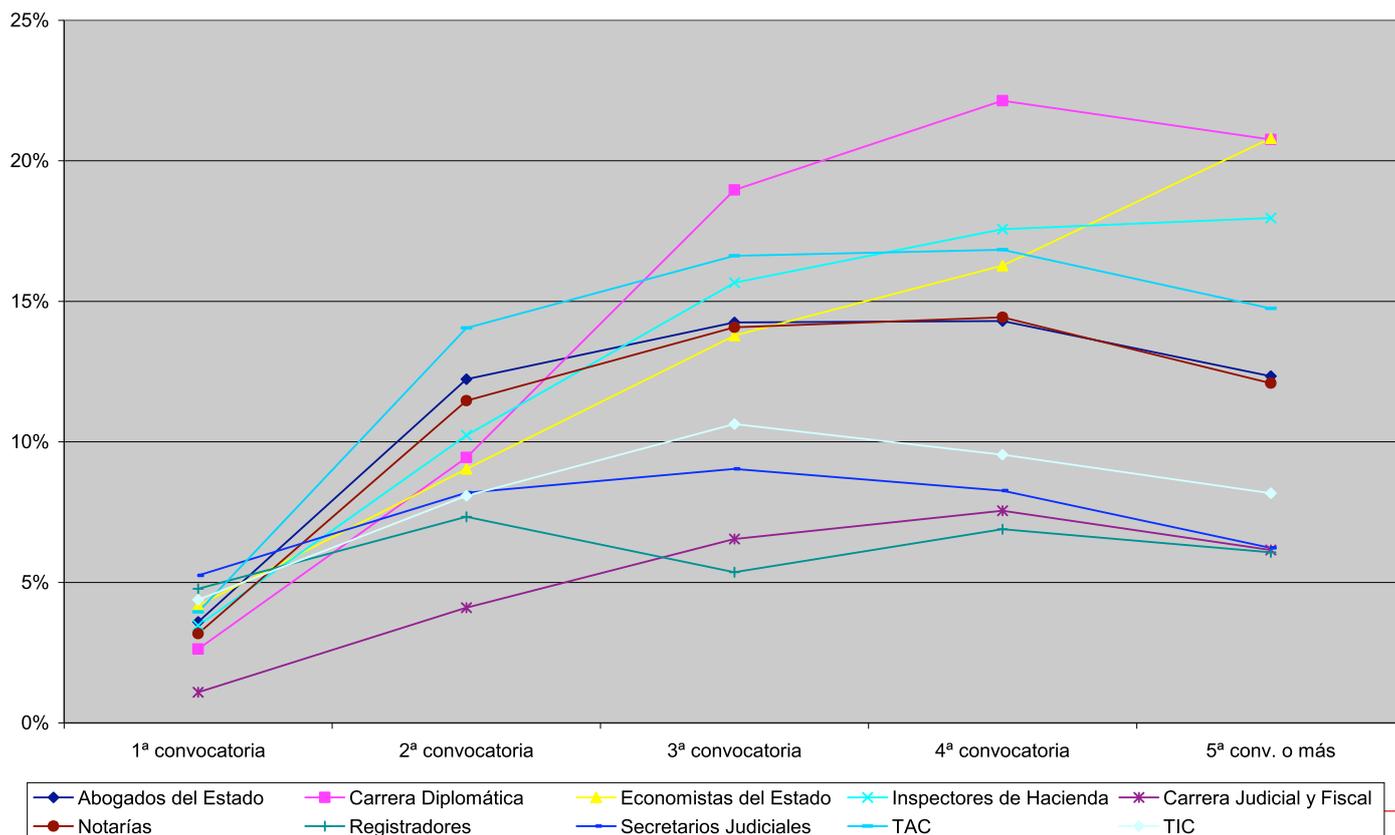
Otro elemento de las oposiciones que ha sido puesto en tela de juicio son los conocimientos que estas evalúan. Aunque no se dispone de evidencia empírica que permita contrastarlo, se albergan dudas sobre la relación existente entre las dimensiones que son evaluadas - en general, capacidad memorística - y la productividad de los futuros funcionarios. Además, la elección del contenido a evaluar debería también tener en cuenta el impacto social que las oposiciones generan en términos de lo que los economistas llaman

costes de búsqueda de rentas. En este caso, el coste social se genera cuando un gran número de jóvenes se dedica durante años a tiempo completo a la preparación de unas oposiciones, no pudiendo realizar actividad laboral alguna mientras tanto⁵. Teniendo en cuenta que la tasa media de éxito difícilmente superan el 10%, un sistema que exigiese conocimientos más generales, es decir, conocimientos que también pudiesen tener cierta utilidad en el sector privado, contribuiría a reducir los costes de búsqueda de rentas⁶.

⁵ Hasta el año 2004 la Encuesta de Población Activa (EPA) cuantificaba el número de españoles cuya principal ocupación era “la búsqueda de empleo por el método de las oposiciones”, cerca de 200.000. Desde el 2005, sin embargo, la EPA sólo recoge información acerca del número de parados que están a la espera de conocer los resultados de algún proceso de selección.

⁶ La tasa de éxito varía dependiendo del tipo de oposición, siendo en general menor en aquellas plazas para las que se requiere menor cualificación. Por ejemplo, en 2009 se presentaron 68.441 solicitudes para unas 1.152 plazas en el cuerpo auxiliar administrativo del Estado, es decir, a razón de unos sesenta candidatos por cada plaza. En las últimas oposiciones al Cuerpo Nacional de Policía 58.428 opositores aspiraron a alguna de las 1.949 plazas ofertadas, lo que supone una relación de una plaza por cada treinta candidatos. En las oposiciones del grupo A tales como Abogado del Estado, Carrera Diplomática, Economista del Estado, Inspector de Hacienda, Notarías, Registros, Secretarios Judicial, TAC o TIC el número de candidatos por plaza oscila en general en torno a los diez candidatos por plaza.

Tasa de éxito de los opositores en función de su experiencia



Posibles reformas del sistema

¿Cómo podemos mejorar el sistema de selección que utiliza la administración pública? Una primera alternativa sería el modelo francés de selección de la élite de la administración pública a través de una vía común, la *École Nationale d'Administration (ENA)*. Este sistema reduciría los costes de búsqueda de rentas pero su implantación es probable que no fuera aceptada por los altos cuerpos del estado, quienes deberían renunciar a la capacidad de controlar la selección de sus miembros. Otra alternativa es el modelo anglosajón, en el que el Estado contrata a profesionales de reconocido prestigio dentro de cada ámbito. La experiencia de la que disponemos en España sugiere que el éxito de un sistema de este tipo no está garantizado en países con una tradición menos meritocrática⁷. El fracaso de estos y otros ensayos similares indican que quizás pueda ser más útil intentar reformar el actual sistema introduciendo mejoras graduales.

A continuación enumeramos algunas posibles reformas que podrían contribuir a una mejora del sistema de selección. En primer lugar, el diseño del sistema debe de ser tal que elimine cualquier posibilidad de favoritismo. En la actualidad, en la mayoría de los exámenes que se realizan

por escrito, el tribunal convoca al opositor para que proceda a la lectura de su examen; este procedimiento no permite mantener oculta la identidad del opositor. Para evitar posibles sesgos de evaluación, este tipo de exámenes debería ser corregido de forma anónima. Además, para aumentar la calidad de la evaluación, el examen escrito debería de ser sometido a una doble corrección independiente y, en aquellos casos en los que los dos evaluadores discrepases, a una tercera evaluación.

En segundo lugar, debería dedicarse más tiempo a la evaluación de aquellos candidatos con posibilidades reales de obtener la plaza para poder así estimar su calidad con mayor precisión. Esto podría lograrse dedicando más recursos a los procesos de selección o, dada la dificultad que esto último entrañaría, se podría reducir el número de candidatos que son evaluados por cada tribunal mediante la introducción de exámenes preliminares eliminatorios tipo test. En estos exámenes la nota de corte debería fijarse de forma que únicamente superasen el examen aquellos opositores con posibilidades reales de aprobar la oposición. Por ejemplo, en el caso de las oposiciones a Juez y Fiscal, los datos de exámenes pasados revelan que únicamente los opositores que obtienen en el test una nota situada en el 40% superior de la distribución tienen opciones de conseguir plaza⁸.

⁷ El sistema de acceso a la función judicial mediante concurso de méritos conocido como cuarto turno es un buen ejemplo de ensayo frustrado de un sistema de selección de este tipo. En los últimos años la mayoría de las plazas que deberían haber sido asignadas a esta vía de acceso han sido declaradas desiertas. El fracaso de este método de selección parece deberse más a la desconfianza que ha generado entre algunos sectores de la judicatura que a la existencia de evidencia empírica clara que indique arbitrariedades o favoritismos en la selección.

⁸ Esta información está disponible en: http://www.manuelbagues.com/oposiciones_archivos/Carrera%20Judicial%20y%20Fiscal.htm

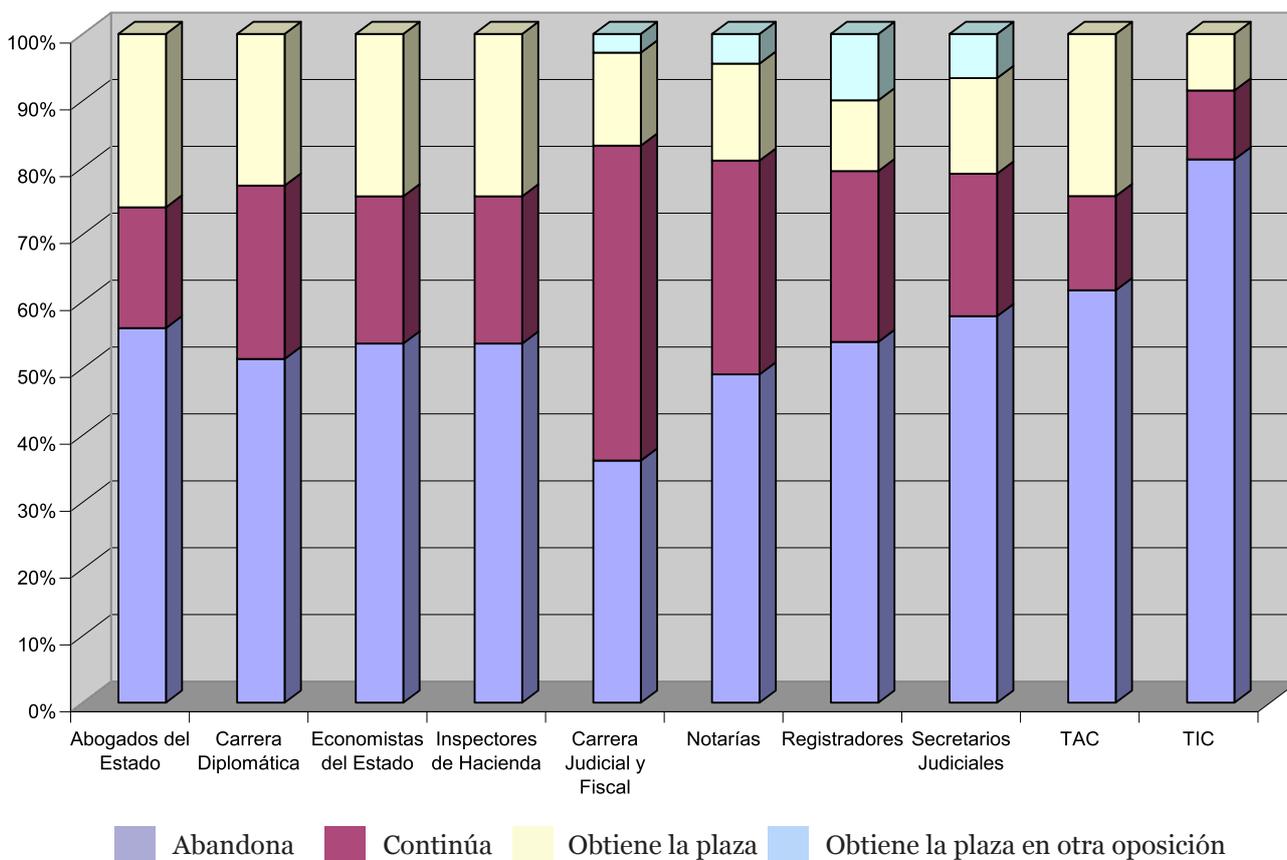
En tercer lugar, sería conveniente fusionar aquellos procesos de selección que se realizan para Cuerpos del Estado que exigen un perfil similar. Se podrían así exigir conocimientos más generales, lo que reduciría el coste de búsqueda de rentas mencionado anteriormente; dichos conocimientos generales podrían ser luego complementados con una formación específica adecuada mediante la realización de cursos de formación selectivos para los opositores elegidos.

En cuarto lugar, debería limitarse el número de años que un opositor puede presentarse a una misma plaza. Esto sería positivo en términos de la calidad de los seleccionados, y también facilitaría la selección de candidatos con características socioeconómicas más cercanas a la población general. Además, esta medida ayudaría a resolver el problema de consistencia temporal en el que se ven atrapados muchos opositores: al comenzar la preparación de una oposición se plantean un horizonte temporal determinado; sin embargo, al llegar el momento elegido, no son capaces de abandonar debido a que, por un lado, las posibilidades en el sector privado se han reducido y, por otro lado, resulta difícil asumir que no se puede recuperar la inversión realizada.

La naturaleza de algunos de estos problemas revela la alarmante ausencia de accountability en las oposiciones. Finalmente, sería recomendable instituir algún tipo de control externo sistemático de la eficiencia y equidad de estos sistemas de selección. Por ejemplo, un diseño más adecuado del proceso de selección sería posible si, tal como se hace en la gestión de recursos humanos en el ámbito privado, la Administración evaluase el rendimiento de sus miembros y lo relacionase con su desempeño en los procesos de selección. Esto permitiría entender mejor qué tipo de pruebas permiten seleccionar a los mejores candidatos.

Naturalmente, para incrementar la productividad de los empleados públicos es necesario no sólo mejorar los procesos de selección, sino también la evaluación de su rendimiento. En la actualidad, en la función pública rige un sistema de relaciones laborales poco basado en el mérito. Un diseño de la carrera profesional que proporcione los incentivos adecuados es un reto pendiente para el sector público. Los resultados preliminares de un trabajo que estamos realizando acerca del sistema de incentivos que se implantó en el ámbito judicial al comienzo de esta década (el llamado sistema de módulos) nos proporciona dos

Perspectivas de éxito de un opositor en un horizonte temporal de cinco años



Nota: el gráfico recoge información de las convocatorias celebradas en los últimos diez años. La variable Obtiene la plaza indica el % de opositores que comienza a preparar la oposición y consiguió obtener plaza en un plazo de cuatro o menos años. La variable obtiene plaza en un otra oposición tiene una interpretación similar y recoge información de oposiciones relacionadas del grupo A. La variable Continúa indica el % de opositores que, al cabo de cinco años, continuaba presentándose a la oposición. Por último, la variable abandona señala el % de opositores que ha abandonado la oposición en un plazo inferior a cinco años sin haber obtenido plaza.

interesantes lecciones al respecto⁹. En primer lugar, el sistema de incentivos tiene que ser suficientemente flexible y dinámico para poder anticipar el posible comportamiento estratégico de los agentes. Como la experiencia de la implantación del sistema de módulos muestra, esto no es siempre posible dentro de las rigideces que impone un sistema burocrático. En segundo lugar, se corre el riesgo de que la introducción de incentivos explícitos destruya los incentivos intrínsecos que motivan a muchos de nuestros funcionarios. En definitiva, a pesar de la extensa literatura que en este campo ha generado la ciencia económica en las últimas décadas, la provisión de incentivos en el ámbito del sector público continúa siendo un desafío.

⁹ “Selection and Productivity of Judges”, Manuel Bagüés y Berta Esteve-Volart, mimeo, Universidad Carlos III.

Manuel Bagüés

Doctor en Economía por la Universitat Pompeu Fabra y es en la actualidad profesor visitante del Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Carlos III de Madrid. Asimismo, ha trabajado como investigador en la Università Bocconi de Milán y en la Scuola Superiore Sant'Anna de Pisa. Su investigación se centra en los campos de la Economía Laboral, la Economía del Género y la Economía de la Educación. Sus artículos más recientes serán publicados en Review of Economic Studies y en un volumen del National Bureau of Economic Research (NBER).

<http://www.manuelbagues.com>

Berta Esteve-Volart

Doctora en Economía por la London School of Economics y es en la actualidad profesora en el Departamento de Economía de la York University, en Toronto, Canadá. Asimismo, ha sido también profesora visitante en el Departamento de Economía de la University of British Columbia. Su investigación se centra en los campos de la Economía Laboral, la Economía del Género y el Desarrollo Económico. Su artículo más reciente está en prensa en Review of Economic Studies.

<http://dept.econ.yorku.ca/~berta>