



Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública
CIENCIA POLÍTICA

ISSN: • e-ISSN:

La presidencia del Consejo de Ministros: Organización y funcionamiento

Luigi Fiorentino

Jefe de Gabinete de Asuntos Regionales y Autonomía

Recibido: 6/06/2018 Aceptado: 18/09/2018

Resumen: el artículo presenta el Consejo de Ministros en Italia, las dificultades que encuentra su modelo organizativo y cómo ha evolucionado. De esta manera, el autor revisa un tema tan controvertido como este.

Palabras clave: Consejo de Ministros, modelo organizativo, presidencia, perfiles organizativos y de gestión.

Sumario: 1. La Presidencia del Consejo de Ministros. 1.1. Las dificultades de asumir un modelo organizativo estable. 1.2. La evolución del modelo organizativo. 2. La estructura organizativa de la Presidencia del Consejo de Ministros. 3. La fotografía del personal. 4. Una estructura desequilibrada en torno al “no core”. 5. La problemática. Perfiles organizativos y de gestión. 6. Primeras consideraciones y propuestas

1. La Presidencia del Consejo de ministros

1.1. Las dificultades de asumir un modelo organizativo estable

La Presidencia del Consejo de Ministros ocupa una posición peculiar en el ordenamiento jurídico italiano: constituye, de hecho, el lugar donde se influyen mutuamente el gobierno y la administración pública, política y administración. Precisamente debido a esta naturaleza tan especial, su organización y su estructura interna han sido profundamente influenciadas a lo largo de las décadas por una serie de cuestiones de carácter general inherentes al sistema administrativo en su conjunto, lo que ha dificultado la adquisición de una identidad definida de manera estable.

Se trata, en primer lugar, del carácter contradictorio de las funciones asignadas al Presidente del Consejo de Ministros, respecto de las cuales la Presidencia representa la estructura de apoyo. Debido a la formulación normativa poco clara del artículo 95 de la Carta Constitucional, del que no es posible deducir sin ambigüedad la prevalencia del principio monocrático o del principio colegiado, han surgido interpretaciones contradictorias, que tienden a favorecer el papel preeminente unas veces del Primer Ministro y en otras, el del Consejo de Ministros. Esta distribución inequívoca de poderes en el seno del Gobierno y la consiguiente atribución incierta de las funciones propias del Primer Ministro han obstaculizado la formación de una Presidencia como estructura «fuerte», capaz de constituir un centro neurálgico de impulso, dirección y coordinación de la actividad gubernamental.

Una segunda cuestión que afectó en gran medida a la organización de la Presidencia del Consejo fue la relación entre el gobierno y el sistema de partidos. Dado que el gobierno se había basado durante mucho tiempo en políticas de coalición, la figura del Presidente del Consejo de Ministros fue asumiendo progresivamente las características propias de un mediador y garante del equilibrio entre los partidos mayoritarios que de un verdadero líder gubernamental. Esto tuvo como consecuencia, en el plano organizativo, un notable retroceso en la definición de una estructura estable de la Presidencia.

Por último, el modelo ministerial de organización de la administración central, caracterizado por principios rigidamente jerárquicos y piramidales, había reducido notablemente la necesidad de una actividad y, por lo tanto, también de una estructura, dedicada a la dirección y coordinación.

El papel de la Presidencia se ha visto reforzado como resultado de la resolución gradual de estos problemas, también a raíz de la evolución de la ley electoral y al afianzamiento de un sistema

bipartidista y del principio de separación entre política y administración. El abandono del modelo de gobierno de coalición en favor del modelo mayoritario (proceso iniciado a principios de los años noventa del siglo pasado) ha supuesto el fortalecimiento no sólo de la figura del Presidente del Consejo, como líder de un gobierno que tiende a ser estable y hacia el que puede ejercer las funciones de dirección y coordinación previstas en el marco constitucional, sino también de la estructura organizativa encargada de apoyar el desempeño de dichas funciones. En cuanto a la progresiva afirmación del principio de separación entre política y administración y, por ende, de la autonomía de las funciones de dirección de aquellas estrictamente operativas, la consecuencia directa ha sido la consolidación de modelo basado en la separación entre las funciones de dirección y las funciones de gestión. En este ámbito, la Presidencia del Consejo de Ministros también ha podido mejorar su vocación para el ejercicio de las funciones de dirección y coordinación.

El retorno a los gobiernos de coalición (especialmente tras las elecciones del pasado 4 de marzo), con la entrada en vigor de una nueva ley electoral, debería consolidar un modelo que potencie las funciones de garantía de la administración, frente a todos los socios de la coalición. Asimismo, debería revisarse el mecanismo del *spoils system*, contemplando un mecanismo para determinadas funciones que no dependa exclusivamente de la tutela.

1.2. La evolución del modelo organizativo

El primer hito normativo que marcó un punto de inflexión en la organización administrativa de la Presidencia del Consejo fue la Ley n.º 400/1988, mediante la cual no solo se reguló la actividad del gobierno, sino que también se definió la estructura estable de la Presidencia del Consejo, concluyendo así los intentos de implementar el artículo 95, párrafo 3, de la Constitución. Este último, de hecho, había remitido a una ley posterior sobre la regulación específica de la organización de la Presidencia del Consejo.

Hasta la promulgación de la Ley n.º 400/1988, la Presidencia carecía de una regulación legislativa propia y se presentaba como un “enorme gabinete” con una estructura heterogénea. Algunos de sus organismos apoyaban directamente las funciones del Presidente del Consejo, mientras que otros estaban subordinados a ministros sin cartera. El núcleo central de la organización lo constituía la oficina del gabinete, que a su vez se dividía en la oficina del jefe de gabinete, ocho departamentos y siete oficinas. Con la excepción de algunos grupos de oficinas que se habían mantenido bajo la Presidencia tras anteriores reorganizaciones de los aparatos ministeriales, esta no contaba con estructuras propias ni con personal propio.

Esta heterogeneidad en la organización de los organismos, algunos de los cuales estaban destinados a una serie de funciones ajenas a la actividad de coordinación y dirección (como las relacionadas con la información y la edición), era consecuencia de la incierta definición de las tareas asignadas al Presidente del Consejo, determinada, como se ha señalado, por la ambigüedad entre la prevalencia del principio monocrático frente al colegiado.

La entrada en vigor de la Ley n.º 400/1988 supuso una racionalización de la compleja situación existente, no solo clarificando la distribución de funciones y competencias entre las distintas figuras del gobierno, con el fin de garantizar la unidad política y administrativa del mismo, sino también estableciendo el modelo organizativo adecuado para el cumplimiento de dichas funciones.

En primer lugar, la Presidencia asume claramente el carácter de estructuras de apoyo a la actividad del Presidente del Consejo. En segundo lugar, se establece que su estructura se organice en oficinas y departamentos, que comprendan una pluralidad de oficinas a las que se encomiendan funciones relacionadas; estas estructuras se determinan por decreto del Presidente del Consejo, garantizando así una notable flexibilidad organizativa. En tercer lugar, la flexibilidad propia de las oficinas de personal también está garantizada por el carácter fiduciario de los nombramientos de altos cargos. Se trata, en primer lugar, del secretario general, que constituye la figura de enlace entre el Primer Ministro y el aparato administrativo, del vicesecretario general, de los jefes de departamento y de los jefes de las oficinas previstas en el artículo 21 de la ley, cuyo cese se produce con la toma de posesión del nuevo Gobierno. Además, las oficinas de colaboración directa del Presidente del Gobierno se encuadran en la Secretaría General, que no puede incluir, por tanto, las oficinas o departamentos de apoyo a las funciones delegadas por el Presidente a otros ministros o subsecretarios de la Presidencia.

Tras esta intervención normativa, que perfiló una organización administrativa de la Presidencia a medio camino entre el modelo de gabinetes de colaboración directa (Presidencia-Gabinete) y el modelo ministerial (Presidencia-Departamento), la estructura se fue haciendo cada vez más compleja, hasta aparecer como un extenso y diferenciado conjunto de gabinetes y departamentos, muchos de ellos surgidos de anteriores reestructuraciones o disoluciones de aparatos ministeriales, o creados para atender necesidades contingentes de gestión.

En este contexto organizativo disorganico, al que se contraponía un conjunto igualmente incoherente de funciones atribuidas al *premier* (Presidente del Consejo de Ministros), se promulgó la Ley n.º 59/1997, que, entre otras cosas, delegaba en el Gobierno la potestad de dictar uno o varios

decretos legislativos destinados a «racionalizar la organización de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los Ministerios, incluso mediante la reorganización, supresión y fusión de Ministerios, así como de Administraciones centrales, incluidas las de régimen autónomo». En primer lugar, la perspectiva del legislador difiere de la adoptada en la Ley nº 400/1988: mientras que en ésta la organización de la Presidencia se concebía de manera separada de la de los demás aparatos administrativos, en la medida de reforma de 1997 se considera como un segmento de la racionalización general del aparato central del Estado.

Al ser la Presidencia identificada como la estructura de apoyo a las funciones constitucionalmente asignadas al Presidente del Consejo de Ministros, se prevé una simplificación de su organización, mediante la eliminación de las estructuras encargadas de funciones “ajenas” o su transferencia a otros organismos, respetando criterios de homogeneidad y eficiencia administrativa. El legislador señaló las estructuras que deben desvincularse de la Presidencia en el artículo 10 del d.lgs. n. 303/1999, emitido en virtud de la delegación conferida por la Ley nº 59/1997. Dicho decreto, en efecto, tras esbozar el nuevo modelo organizativo de la Presidencia del Consejo de Ministros, enumera en el citado artículo 10 los organismos (junto con las funciones, recursos financieros y recursos humanos correspondientes) de los que se prescindirá, en la medida en que no puedan atribuirse a las funciones de dirección y coordinación atribuidas al *premier* (Presidente del Consejo de Ministros) por el artículo 95 de la Carta Constitucional.

La nueva Presidencia, tal y como se define en el Decreto nº 300, presenta como unidades organizativas fundamentales los departamentos, las oficinas y los servicios, cuya definición proporciona el legislador en el artículo 1, párrafo 1, letras c), d) y e). Resultan de particular interés los departamentos definidos como “*estructuras de nivel directivo general en que se divide la secretaría general de la Presidencia del Consejo de ministros, comprendiendo una pluralidad de oficinas unidas por homogeneidad funcional*”. Esta definición no solo se aparta de la prevista en la Ley nº 400/1988, que fundamentaba el concepto de departamento en un conjunto de oficinas con “funciones relacionadas”, sino que se aproxima a la noción relativa a los departamentos ministeriales, haciendo aplicable, como a estos últimos, el principio de la “plenitud” de cada departamento. Cada departamento, en otras palabras, debe estar dotado internamente no solo de las estructuras dedicadas a sus actividades principales, sino con todos los recursos, incluidos los instrumentales, necesarios para completar su misión.

Cada departamento está dirigido por un jefe de departamento, cuya importancia varía según si la estructura funciona bajo la autoridad directa del Presidente del Consejo de Ministros o de un ministro sin cartera. Mientras que en el primer caso el jefe del departamento tiene una relación directa con el Secretario general, en el segundo existe una relación directa con la autoridad política.

El Decreto Ley nº 303/1999 perfila un modelo dotado de flexibilidad y de autonomía organizativa para la Presidencia, a través de diversos instrumentos: en primer lugar, la posibilidad de considerar nuevas áreas funcionales como estratégicas en el programa de gobierno, ampliando así el número de estructuras incluidas en la secretaría general; en segundo lugar, la facultad del Presidente del Consejo de Ministros de identificar, mediante decretos propios, las estructuras de apoyo a las actividades delegadas a los ministros o subsecretarios de la Presidencia; en tercer lugar, la previsión de la posible creación de estructuras temporales para realizar tareas concretas, alcanzar determinados objetivos o implementar programas específicos. La autonomía y flexibilidad organizativa atribuida a la Presidencia se manifiesta en la capacidad del Presidente del Consejo de Ministros para determinar el número máximo de oficinas en que se divide cada departamento y de los servicios en que se divide cada oficina; no obstante, la organización interna de las estructuras queda descentralizada al Secretario General o al ministro o subsecretario delegado, dentro de sus respectivas competencias. Al igual que los demás órganos constitucionales, la Presidencia está dotada de autonomía financiera y contable, reconociéndose, a partir del año 2000, un presupuesto propio y la facultad de adoptar su propio reglamento interno de contabilidad.

Tras la reforma introducida por el Decreto Ley nº 303/1999 la organización interna de la Presidencia se ha vuelto cada vez más compleja.

Ya en 2002, sólo la secretaría general constaba de seis oficinas de nivel de dirección general y ocho departamentos (estos últimos divididos a su vez en un total de veinticinco oficinas). Un análisis de estos departamentos muestra claramente que algunos puntos de la intervención de reforma de 1999 no se han aplicado en la práctica. En primer lugar, sigue existiendo el Departamento de Protección Civil, que, según el dictado normativo del art. 10, párrafo 6 del decreto legislativo nº 303/1999, debería haber sido eliminado de la estructura de la Presidencia, con la transferencia simultánea de funciones y tareas, así como de recursos humanos, financieros y materiales, a la recién creada Agencia de Protección Civil. A este respecto, cabe mencionar que esta agencia nunca vio la luz. En segundo lugar, siguen existiendo estructuras departamentales que sólo se encargan de

actividades instrumentales, traicionando así la concepción del modelo elaborado por el legislador¹.

Para corresponder al nuevo papel institucional, esencialmente vinculado a las funciones del Presidente del Consejo, el modelo actual de la Presidencia se caracteriza por una considerable flexibilidad organizativa. Sin embargo, también hay que destacar algunos factores críticos. En efecto, esta flexibilidad se ha utilizado a veces para crear nuevas estructuras organizativas destinadas más a crear nuevos puestos de gestión que se cubrirán con recursos externos, que a responder a necesidades funcionales concretas. Además, al coexistir en el seno de la Presidencia estructuras regidas por lógicas organizativas diferentes, algunas de ellas de clara inspiración ministerial, surge el problema de justificar, con referencia al menos a las estructuras que desempeñan funciones «espurias» respecto a las de apoyo al *premier*², un régimen organizativo, contable y de personal diferente al del aparato ministerial.

2. La estructura organizativa de la Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros se divide en estructuras de gestión general (Departamentos u Oficinas), que a su vez se dividen en estructuras de gestión no general (Servicios).

Tabla 1: Número de estructuras de la PCM

Organización de la PCM (con Dep. de Protección Civil)	Departamentos y Oficinas Autónomas	Oficinas	Servicios	Total
Estructuras directivas generales	25	63+10(*)		88+10
Estructuras directivas no generales			195+8(**)	195+8

(*) 9 posiciones de personal de nivel general según el art. 5, c. 5 del 5 DPCM 1º/10/2012 + posición de personal prevista en el DPC.

(**) 7 posiciones de personal de nivel no general según el artículo 5, apartado 5, del DPCM 1/10/2012 + 1 posición prevista en el DAR (CSR).

En total, la PCM cuenta con **283 unidades organizativas**³.

Aparte de las estructuras dedicadas a funciones no esenciales (Dip-Dss-Uci-Ubract), a efectos del presente análisis, los departamentos y oficinas autónomas pueden distinguirse en:

- Core in staff = estructuras de apoyo a las políticas y acciones transversales.
- Core in line = responsables de temas específicos o materias sectoriales.

¹ Por último, en lo que respecta al número total de personal directivo, al comparar la situación de 2001 con la de 2009, se observa un incremento considerable. Mientras que en 2001 había 291 directivos (48 de primera categoría y 243 de segunda), en 2009 la cifra ascendió a 328 (133 de primera categoría y 195 de segunda). En total, el número de personal directivo aumentó en 37 unidades. Del análisis de los datos se desprende, además, otra consideración relevante: una notable discrepancia entre el aumento de los directivos de primera categoría y la reducción de los de segunda. De hecho, entre 2001 y 2009, mientras que el número de directivos de segunda categoría disminuyó de 243 a 195, el de primera categoría experimentó un incremento significativo, pasando de 48 a 133. El análisis arroja resultados similares si se considera el número total de personal directivo en relación con la cantidad total de empleados fijos en la Presidencia. En 2001, los 291 directivos representaban el 10,3 % de los 2.814 empleados fijos de la Presidencia. En 2009, en cambio, el personal directivo constituía el 13,99 % del total de empleados (2.344 unidades), evidenciando un aumento no sólo en términos absolutos, sino también en términos porcentuales respecto al personal total. Este dato destaca un aspecto interesante: el proceso de reducción del personal fijo afectó casi exclusivamente a los niveles no directivos, que experimentaron una disminución de 470 unidades entre 2001 y 2009.

² Traducción: Presidente del Consejo de Ministros.

³ Se excluyen las oficinas de colaboración directa, las estructuras de misión y las unidades técnicas.

Tabla 2: Tipología de estructuras de la PCM

No core	Core in staff	Core in line
<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Personal - Departamento de Servicios Instrumentales - Oficina de Control Interno, Transparencia e Integridad - Oficina de Presupuesto y Regularidad Administrativo-Contable 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina del secretario general - Departamento de Asuntos jurídicos y Legislativos - Oficina de la Secretaría del Consejo de Ministros - Oficina del Ceremonial del Estado y Honores - Departamento de Políticas Europeas - Departamento de Coordinación Administrativa - •Departamento de Programación y Coordinación de Política Económica - Departamento de Reformas Institucionales - Departamento de Función Pública - Oficina del Programa de Gobierno - Departamento de Relaciones con el Parlamento - Departamento de Cohesión 	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Información y Editorial - Departamento de Asuntos Regionales y Autonomías - Oficina para el Deporte - Departamento de Políticas de la Familia - Departamento de Juventud y Servicio Civil - Departamento de Políticas Antidrogas - Departamento de Protección Civil - Oficina de Secretaría de la Conferencia Estado-Ciudades - Departamento de Igualdad de Oportunidades

Además de las estructuras estables, en la Presidencia del Consejo de Ministros también existen **estructuras "especiales"**.

Estas estructuras deberían ser, según lo previsto por el *decreto legislativo n. 303/99*, instrumentos organizativos a los que recurrir: para llevar a cabo temporalmente tareas específicas, para alcanzar resultados determinados o para la realización de programas específicos (*estructuras de misión según el art. 7.4*); o bien, para las atribuciones que impliquen la acción unitaria de varios departamentos u oficinas equiparadas a estos (*unidades de coordinación interdepartamental según el art. 7.4bis*); o aún, para apoyar el trabajo de los Comisarios de Gobierno, en el logro de objetivos específicos o para necesidades temporales (*Oficinas de los comisarios extraordinarios*).

Tabla 3: Estructuras “especiales”

Estructuras	Fecha de la primera constitución	Dirigentes			Categorías			Total	Consultores/ Expertos a título oneroso
		Rol	Otros	Total	Rol	Otros	Total		
ESTRUCTURA DE MISIÓN PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN	28/07/2006					12	12	12	8 ^(*)
ESTRUCTURA DE MISIÓN ANIVERSARIOS DE INTERÉS NACIONAL	14/12/2012	1		1		8	8	9	
ESTRUCTURA DE MISIÓN CONTRA EL DESLIZAMIENTO HIDROGEOLÓGICO Y PARA EL S.I.I.	27/05/2014		1	1	1	8	9	10	
ESTRUCTURA DE MISIÓN DELEGACIÓN G7 (**)	24/06/2016		3	3		10	10	13	6
ESTRUCTURA DE MISIÓN RECUALIFICACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR	27/05/2014		2	2		4	4	6	3
ESTRUCTURA DE MISIÓN TERREMOTO 6 DE ABRIL DE 2009, ÁREA TARANTO, P.O.N. ATRACTORES	01/06/2014		1	1		4	4	5	
ESTRUCTURA DE MISIÓN CASA ITALIA	23/09/2016								17
OFICINA COMISIONADO EXTRAORDINARIO DEL EJE FERROVIARIO TORINO-LYON	05/10/2006		1	1	1	5	6	7	0
OFICINA COMISIONADO EXTRAORDINARIO IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA DIGITAL	16/09/2016					1	1	1	20
OFICINA COMISIONADO EXTRAORDINARIO BAGNOLI - COROGLIO	09/10/2015					2	2	2	1
OFICINA COMISIONADO EXTRAORDINARIO INTERVENCIÓN PRESIDENCIA ITALIANA PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	05/01/2017		4	4		8	8	12	8
OFICINA COMISIONADO EXTRAORDINARIO SISMO 24 DE AGOSTO DE 2016 (****)	09/09/2016		1	1		8	8	9	4
OFICINA COMISIONADO EXTRAORDINARIO INFRAESTRUCTURAS G7 (**)	05/01/2017								
UNIDAD PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD DE LA REGULACIÓN	12/06/2013		6	6		7	7	13	10
UNIDAD TÉCNICO-ADMINISTRATIVA (UTA) (***)	28/01/2008		3	3	3	24	27	30	
Total		1	22	23	5	101	106	129	77

(*)De los cuales 2 finalizaron el 27/1/17.

(**) Uso de la misma estructura.

(***)Estructura no gestionada por la PCM ni para el tratamiento económico accesorio ni para la liquidación de expertos".

(****) Costo de la estructura, incluyendo al comisario.

En contraste con el tipo de necesidad -espacial y temporal- que las 'estructuras especiales' deberían satisfacer, se ha registrado, a lo largo de los años, la tendencia a recurrir a ellas también para tareas ordinarias y/o permanentes.

Hay estructuras que existen desde hace 10 años o a las que se han encomendado tareas que forman parte de la actividad ordinaria del gobierno. En esta segunda hipótesis, sin embargo, existe un fuerte riesgo de solapamiento o duplicación de funciones con respecto a tareas delegadas a otras instituciones (por ejemplo, las estructuras de misión contra la inestabilidad hidrogeológica y la

estructura de misión para edificios escolares, con respecto a los Ministerios de Medio Ambiente y Educación, Universidades e Investigación, respectivamente. El coste total de las unidades para 2016: 4.894.031,92 euros.

3. La fotografía del personal

El personal al servicio de la Presidencia del Consejo de Ministros tiene la siguiente consistencia cuantitativa [datos del DIP actualizados al 10/3/2017]:

Tabla 4: Personal en servicio (sin protección civil)

PCM (sin Protección civil)	Rol	Otros	Total
Dirigentes	215	123(*)	338
Personal catg. A y B	1305	1204	2509
Total	1520	1327	2847

Tabla 5: Personal en servicio (protección civil)

Dep. Protección civil	Rol	Otros	Total
Dirigentes	20	6(*)	26
Personal catg. A y B	537	108	645
Total	557	114	671

(*) Los dirigentes “otros” incluyen al personal en colaboración directa con equiparación económica-dirigencial.

Excluyendo el Departamento de Protección Civil, el porcentaje de **personal de carrera con cualificación directiva** de I o II categoría (215 unidades) respecto al total (1520 unidades) es del **14,14%**.

Desde el punto de vista **cualitativo**, la siguiente tabla indica, para el personal de carrera no directivo de la PCM, la categoría a la que pertenece y el nivel de estudios:

Tabla 6: Nivel de estudios del personal de carrera [datos del DIP actualizados al 10/03/2017]

Personal no directivo de carrera de la PCM (sin protección civil)	Licenciatura	Licenciatura breve	Diploma (*)	Esuela obligatoria	Total
Cat. A	340	16	324	18	698
Cat. B	50	14	372	171	607
Total	390	30	696	189	1305

Tabla 7: Nivel de estudios del personal de carrera [datos del DIP actualizados al 31/12/2014]

Personal ni directivo ni de carrera de la PCM (sin protección civil)	Licenciatura	Licenciatura breve	Diploma (*)	Escuela obligatoria	Total
Cat. A	372	24	166	6	568
Cat. B	93	19	384	140	636
Total	465	43	550	146	1204

(*) Cuando el dato no se proporciona, se ha equiparado a 'diploma'.

Excluyendo el Departamento de Protección Civil, el porcentaje de **personal de carrera no directivo con título universitario** es del 51% en la categoría A y del 10,5% en la categoría B. En conjunto, el porcentaje de personal de carrera no directivo **con título universitario** es del **32,2%**. Si se excluyen los títulos de grado corto, el porcentaje de personal universitario baja al 29,9%.

En cuanto al **personal no titular**, de nuevo excluyendo el Departamento de Protección Civil, el porcentaje de personal no directivo **con titulación universitaria** es del **42,2%**. Excluyendo las titulaciones cortas, es del 38,6%.

La tabla siguiente muestra, por otra parte, para el personal de carrera no directivo de la PCM, los empleados menores de 29 años y menores de 34 años:

Tabla 8: Edad del personal de carrera [datos del DIP actualizados al 10/3/2017]:

Personal no directivo de carrera de la PCM (sin protección civil)	Total presente	Entre 25 y 29 años	Entre 30 y 34 años	≤ 34 anni Total %	
Cat. A	698	1	11	12	---
Cat. B	607	-	12	12	---
Total	1305	1	23	24	1,8%

El **personal de carrera** no directivo de edad **inferior a 35 años** es del **1,8%**.

Tabla 8 bis: Edad del personal no titular [datos del DIP actualizados al 10/3/2017]:

Personal no directivo de carrera de la PCM (sin protección civil)	Total presente	Entre 25 y 29 años	Entre 30 y 34 años	≤ 34 anni Total %	
Cat. A	568	2	14	16	---
Cat. B	636	1	13	14	---
Total	1204	3	27	30	2,5%

El **personal ni titular ni directivo** de edad **inferior a 35 años** es del **2,5%**.

A continuación la tabla relativa a las jubilaciones previstas.

Tabla 9: Ceses de personal previstos para 2017-18 [datos del DIP actualizados al 10/3/2017]:

PCM (con Dep. Protección civil) año 2017	Rol	Otros	Total
Dirigentes	2		
Personal cat. A e B	25		
Total	27		
PCM (con Dep. Protección civil) año 2018	Rol	Otros	Total
Dirigentes	2		
Personal cat. A e B	40		
Total	42		

4. Una estructura desequilibrada en favor del “no core”

A la vista de la pluralidad de estructuras y competencias, la Presidencia del Consejo de Ministros parece, en términos de organización y funcionamiento, desequilibrada en favor de actividades periféricas (gestión del personal, licitaciones, informática, contabilidad).

Hay varios elementos de gestión y sintomáticos de esto:

- la cantidad de personal, tanto directivo como no directivo, asignado a las estructuras generales no centrales [Departamento de Personal – Departamento de Servicios Instrumentales - Oficina de Control Interno – Oficina de Presupuesto] respecto al total;

Tabla 10: Distribución del personal entre las estructuras de la PCM [excluyendo PC y Dir.coll.]

Estructuras	Dirigentes			Categorías			Total
	Rol	Otros	Total	Rol	Otros	Total	
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS JURÍDICOS Y LEGISLATIVOS	11	3	14	39	54	93	107
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS REGIONALES Y AUTONOMÍAS	17	4	21	92	66	158	179
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	10	1	11	31	23	54	65
DEPARTAMENTO DE JUVENTUD Y DEL SERVICIO CIVIL NACIONAL	8	3	11	13	100	113	124
DEPARTAMENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	21	8	29	61	112	173	202
DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN Y EDICIÓN	7		7	75	22	97	104
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	3	2	5	31	30	61	66
DEPARTAMENTO DE PERSONAL	12	2	14	163	77	240	254
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS ANTIDROGA	2	1	3	4	6	10	13
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS FAMILIARES	4	2	6	12	19	31	37
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE COHESIÓN	11	1	12	52	5	57	69
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS EUROPEAS	11	2	13	32	52	84	97
DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	14	1	15	64	15	79	94
DEPARTAMENTO DE RELACIONES CON EL PARLAMENTO	4	3	7	40	19	59	66
DEPARTAMENTO DE REFORMAS INSTITUCIONALES	3	1	4	3	13	16	20
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS INSTRUMENTALES	6	3	9	180	181	361	370
OFICINA DE CONTROL INTERNO, TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD	5	1	6	12	12	24	30
OFICINA DEL PRESUPUESTO Y VERIFICACIÓN DE LA REGULARIDAD ADMINISTRATIVO-CONTABLE	5	2	7	39	38	77	84
OFICINA DEL CEREMONIAL DE ESTADO Y DE LOS HONORES	2		2	47	21	68	70
OFFICINA DEL SECRETARIO GENERAL	10	6	16	84	78	162	178
OFICINA DE SECRETARÍA DE LA CONFERENCIA ESTADO CIUDADES	4		4	12	9	21	25
OFICINA DE SECRETARÍA DEL CONSEJO DE MINISTROS	2	1	3	8	2	10	13
OFICINA PARA EL PROGRAMA DE GOBIERNO	3		3	14	8	22	25
OFICINA PARA EL DEPORTE	2	1	3	18	2	20	23
Total	177	48	225	1126	964	2090	2315

Como se puede observar, excluyendo el Departamento de Protección Civil, las estructuras "especiales" y las Oficinas de colaboración directa, el personal asignado a las estructuras "no core" asciende a un total de 738 unidades (incluido el servicio de coches y pases), de las cuales 36 son dirigentes, sobre un total de 2.315 unidades: esto representa el **31,87%**.

- b) A pesar de la presencia de unidades organizativas centrales generales, de considerable tamaño, asignadas a la periferia, en muchas otras estructuras (Departamentos u Oficinas) existen unidades organizativas no core (Servicios generales y para el personal) que son similares a las generales ya existentes.

Tabla 11: Estructuras centrales con unidades organizativas no centrales dentro de ellas [excluidas PC y Dir. Col.].

Estructuras Core	Oficinas No Core	Unidades de personal empleado
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS JURÍDICOS Y LEGISLATIVOS	Secretaría para la gestión de los recursos humanos y materiales del Departamento	5
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS REGIONALES Y AUTONOMÍAS	Servicio para la gestión organizativa y el personal	28
DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA	Servicio para la gestión de los servicios generales y el personal	10
DEPARTAMENTO DE LA JUVENTUD Y DEL SERVICIO CIVIL NACIONAL	Servicio de personal y asuntos legales Servicio de administración y presupuesto	33
DEPARTAMENTO DE FUNCIÓN PÚBLICA	Servicio para la gestión de asuntos generales y personal	46
DEPARTAMENTO DE INFORMACIÓN Y EDITORIAL		
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES		
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS ANTIDROGA	Servicio II - Servicio administrativo, contable y asuntos generales	
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE LA FAMILIA	Servicio II - Comunicación, asuntos generales, personal, presupuesto	
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE COHESIÓN		
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS EUROPEAS	Servicio de asuntos generales y personal	14
DEPARTAMENTO DE PROGRAMACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICA ECONÓMICA	Servicio II - Asuntos generales y personal	12
DEPARTAMENTO DE RELACIONES CON EL PARLAMENTO		
DEPARTAMENTO DE REFORMAS INSTITUCIONALES		
OFICINA DEL CEREMONIAL DEL ESTADO Y PARA LAS CONDECORACIONES		
OFICINA DEL SECRETARIO GENERAL	Secretaría administrativa	5
OFICINA DE SECRETARÍA DE LA CONFERENCIA ESTADO - CIUDADES		
OFICINA DE SECRETARÍA DEL CONSEJO DE MINISTROS		
OFICINA PARA EL PROGRAMA DE GOBIERNO		
OFICINA PARA EL DEPORTE		
	11/20	153

El fenómeno afecta a 11 **estructuras** de las 20 consideradas y emplea a 153 personas, lo que, sumado a los anteriores, eleva al **38,48%** el personal *no core*.

Esto da lugar a una duplicación de competencias y oficinas, sin que se traduzca en una ventaja de “proximidad” de los servicios al personal, ya que el desempeño de las funciones sigue dependiendo, operativamente, del Departamento de Personal.

- c) La tipología de actos formados por las estructuras de la Presidencia del Consejo de Ministros y sometidos a la autoridad político-administrativa.

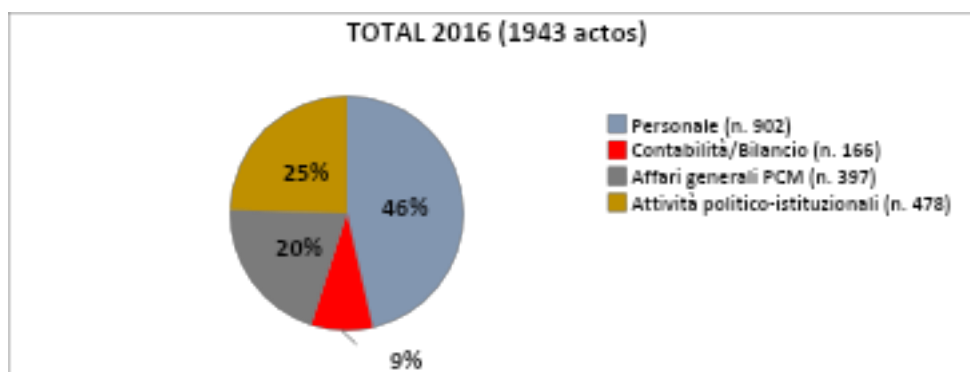
Las consideraciones anteriores también se confirman a través de un análisis empírico. De hecho, se han examinado los actos sometidos a la revisión o firma de la autoridad político-administrativa de la PCM (Presidente del Consejo, Subsecretario de Estado de la Presidencia, Secretario General, Vicesecretario General).

Para el **2016**, se han registrado 1943 actos, los cuales han sido clasificados en cuatro categorías.

Naturaleza de los actos	Categoría	Casística	N° de actos examinados
NO CORE	Personal	Gestión de recursos humanos de la PCM, disposiciones relativas a comisiones de servicio, cesiones de funciones, asignación de cargos directivos y expertos, contratos individuales de trabajo, determinación del tratamiento económico/jurídico, evaluaciones de directivos, órdenes de servicio, encargos extra-institucionales, autorizaciones de misiones, etc.	902
	Contabilidad/Pre supuesto	Modificaciones presupuestarias, compromisos de gasto, gestión de remanentes, órdenes de pago, delegaciones para la gestión de recursos financieros, presupuestos para colaboraciones directas, observaciones e informes de órganos de control, actos de naturaleza contable, etc.	166
	Asuntos generales de la PCM	Reorganización de estructuras de la PCM, circulares, PTPC, directivas del PdCM, delegación de funciones a los Subsecretarios, programación y negociación de objetivos, clasificación de funciones de oficinas/servicios de la PCM, notas/memorandos de relevancia interna "no core", notas sindicales, compras de bienes y servicios, gestión del patrimonio inmobiliario y mobiliario, habilitaciones telefónicas, etc.	397
CORE	Actividades político-institucionales	Actos y decretos de relevancia externa, adopción de decretos interministeriales, designación de representantes/miembros en órganos externos a la PCM, nombramiento de comisarios extraordinarios, gestión de litigios, recursos extraordinarios al Presidente de la República, determinación de intervención en juicios de legitimidad constitucional, autorización para la constitución como parte civil, actos de la oficina de relaciones con la magistratura, autorizaciones para el uso de fondos del 8x1000, notas/memorandos/cartas de relevancia externa, solicitudes de acceso a documentos, Premio Matteotti, Ley Bacchelli, etc.	478

Del análisis de los flujos monitoreados -y considerando como 'core' los actos relacionados con las 'Actividades político-institucionales'- se muestra que de los actos sometidos a la autoridad político-administrativa, el **75%** eran actos "no core".

Tabla 12: Porcentaje de los actos sometidos a la autoridad político-administrativa en el 2016.



5. Los problemas. Perfiles de organización y gestión

a) Cualificaciones profesionales

Sin tener en cuenta al personal de protección civil, el porcentaje de personal no directivo sin titulación es de aproximadamente el 50% en la categoría A y del 90% en la categoría B.

En total, por tanto, el porcentaje de personal (no directivo) con titulación universitaria es sólo del **32,2%** (T. 3).

Así pues, es difícil imaginar que la actividad de análisis sustantivo del contenido de los actos y de apoyo estratégico a la formulación y aplicación de las políticas pueda ser realizada de forma adecuada por personal que carezca de las competencias necesarias.

Pero el hecho aún más significativo es que, incluso por lo que se refiere al personal «no titular» y, por tanto, llamado a prestar servicio en el PCM en calidad diferente, este porcentaje es más elevado pero no drásticamente diferente: el personal no titular (no directivo) **con titulación universitaria** representa el **42,2%** (P. 3). Esta cifra es llamativa porque el recurso al personal de otras administraciones debería ser funcional para la adquisición de competencias profesionales altamente cualificadas o especializadas de las que no se dispone en la estructura. Por el contrario, la mayoría del personal «llamado» del exterior es también no titulado.

Esta cifra pone de manifiesto la falta de análisis de las necesidades de personal en las distintas instalaciones, de una planificación adecuada del uso del personal cedido y de una selección cuidadosa del personal.

b) La distribución del personal entre *core* y *no core*

Tal como se ha observado en cuanto a las estructuras organizativas, también en lo que respecta a la distribución del personal, se registra un desequilibrio a favor de las unidades no core (personal, concursos, informática, contabilidad, administración) en comparación con el core, es decir, con el ejercicio, en las distintas áreas institucionales, de competencias propias (*core de línea*) o de apoyo transversal a la cúpula (*core de staff*).

Como hemos visto (T. 9 - T. 10), el **38,48%** del personal en servicio en la Presidencia del Consejo de Ministros está asignado a **funciones no core**.

c) La relación entre personal directivo y no directivo

Excluyendo la Protección Civil, el porcentaje de personal en servicio en la Presidencia del Consejo de Ministros con cualificación directiva de I o II nivel (338 unidades) respecto al total del personal (2847 unidades) es elevado: del **11,9%**; siempre excluyendo la Protección Civil, si solo se considera al personal de carrera, el porcentaje de directivos de I o II nivel (215 unidades) respecto al total del personal (1520 unidades) es aún más elevado: **14,1%**.

d) Los niveles de responsabilidad en relación con las calificaciones

Se observa, por un lado, una excesiva verticalización en la asignación de algunas responsabilidades, y por otro lado, la asignación de responsabilidades (incluso con implicaciones patrimoniales) a individuos sin cualificación directiva: así, mientras que por un lado se presentan a la firma del Secretario General cartas de respuesta a solicitudes de acceso a los actos (!), por otro lado, con frecuencia se designa a funcionarios como "RUP" (*responsable único del procedimiento*), incluso en procedimientos de licitación de gran valor económico.

En este rango, el personal con cualificación directiva (I y II nivel) parece estar poco responsabilizado, sobre todo en relación con la cantidad, el estatus ocupado y el tratamiento económico⁴.

e) La evaluación del rendimiento individual del personal no directivo de la PCM

Entre las principales críticas observadas en el análisis de los temas relacionados con el personal, destaca especialmente la que se refiere a la evaluación del mérito, el compromiso y la responsabilidad vinculada a la actividad laboral del personal.

Es de suma importancia que, en la Presidencia del Consejo de Ministros, no exista un sistema de evaluación del rendimiento individual.

Eso tiene un impacto negativo también sobre los sistemas de recompensas relacionados con el desempeño laboral y en particular: sobre las modalidades de distribución del Fondo Único de la Presidencia (F.U.P.) y sobre los criterios para las progresiones económicas horizontales (P.E.O.).

Con respecto al primer aspecto, basta señalar que, aunque el artículo 14 del CCNI del 10 de noviembre de 2009 dispone que el F.U.P., destinado a regular los sistemas de incentivación de todo el personal en servicio, está "basado en criterios de premiación, de reconocimiento del mérito, y de valorización del compromiso y de la calidad del desempeño individual", la distribución del beneficio

⁴ En cuanto al tratamiento económico, se señala que (sin considerar a los directivos con cargos administrativos denominados "de vértice"):

- La retribución anual bruta media de un directivo de primera categoría o equivalente es de: 177.220,66 euros.
- La retribución anual bruta media de un directivo de segunda categoría o equivalente es de: 88.688,29 euros.

económico a cargo de dicho fondo se asigna, en ausencia de un sistema de evaluación individual, únicamente en función de *los días de efectiva presencia* en el servicio.

Lo mismo ocurre con las determinaciones relativas a las progresiones económicas horizontales. De hecho, aunque el reciente acuerdo firmado con los sindicatos menciona entre los criterios objetivos de evaluación "la experiencia profesional adquirida" y "el desempeño laboral", la hoja de evaluación, en ausencia de un sistema de medición del desempeño individual, no puede más que realizar una selección basada en parámetros cuantitativos (*años de servicio y asignación de posibles cargos*) o, como máximo, relacionados con el desempeño organizativo (*resultados alcanzados por la estructura a la que pertenece*).

6. Primeras consideraciones y propuestas

a) Organización

Para formular propuestas de reorganización organizativa, cabe preguntarse en primer lugar qué funciones debe desempeñar un «centro de gobierno». Pienso en las siguientes: a) Funciones de coordinación legislativa, es decir, de apoyo al gobierno legislador; b) Funciones de coordinación administrativa; c) Funciones de análisis y estudio; d) Funciones de apoyo a la formulación de políticas; e) Funciones de ejecución y seguimiento de las decisiones; f) Funciones de «autoadministración» (recursos humanos, instrumentos, tecnologías, presupuesto y control).

Si estas son las funciones de la estructura central de gobierno, hay que subrayar que la intensidad de la atención prestada a las funciones individuales depende mucho de cómo se configuren en la práctica las actividades de la estructura gubernamental y, en el día a día, su dirección. Para evaluar el papel del Gabinete del Primer Ministro, es necesario examinar en primer lugar su relación con el Ministerio de Economía y Hacienda y, por tanto, con los demás ministerios. Un papel excesivo del Ministerio de Economía, como en algunas fases históricas (por ejemplo, durante el Gobierno Berlusconi, con Tremonti, Ministro de Economía) o, a la inversa, durante el Gobierno Renzi, significa configurar el Gabinete del Primer Ministro de forma opuesta, en la acción cotidiana. En otros casos, durante los gobiernos Letta y Gentiloni, hubo un mayor equilibrio, con un mayor respeto de las prerrogativas constitucionales y reglamentarias de los distintos actores.

Las transformaciones políticas, como el énfasis en el papel del Presidente del Consejo de Ministros (también en relación con los cambios en la ley electoral), no han estimulado, salvo durante el Gobierno de Renzi, una reflexión sobre una presidencia más fuerte, es decir, capaz de gobernar y controlar en tiempo real la actividad y la acción de todo el sistema público.

El sistema mayoritario, que supone un gobierno apoyado por fuerzas homogéneas, debería en teoría otorgar un papel más importante a la presidencia, pero la experiencia demuestra que esto se determina día a día.

En cambio, un gobierno de coalición o de «unidad nacional» requiere un papel más importante de la Presidencia como «árbitro» de la propia coalición. Lo mismo ocurre en los casos en los que, aunque no haya un gobierno de coalición (como en el caso del Gobierno Gentiloni), es necesario, habida cuenta del momento histórico o de la fragilidad de la base parlamentaria, una relación más estrecha con el Parlamento y las fuerzas políticas, incluso en la dialéctica mayoría-oposición. Esto significa, en concreto, transmitir las peticiones procedentes del Parlamento, ya sean propuestas legislativas o actos concretos, más habitualmente, de administración.

¿Cuáles son los mecanismos de funcionamiento de la Presidencia? ¿Quiénes son los actores «clave» en el funcionamiento de la Presidencia? El principal colaborador del Presidente del Consejo es el Secretario de Estado de la Presidencia - Secretario del Consejo de Ministros. Se trata de un cargo político. Es la terminal política y el punto de contacto con la administración, cuya cúpula, el Secretario General, es su principal colaborador. Otros dos colaboradores del Subsecretario son, por un lado, el jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Legislativos y, por otro, el jefe del Departamento de Coordinación Administrativa, así como el jefe de la Oficina del Secretariado del Consejo de Ministros. El Subsecretario de la Presidencia da el impulso político a la acción diaria de la administración, mientras que el Secretario General es responsable de alinear la «maquinaria administrativa» con los objetivos políticos. El ámbito de actuación del Subsecretario viene definido por la delegación que le otorga el Primer Ministro. Los asuntos no delegados están a disposición del Presidente del Consejo o de otros Ministros sin cartera o Subsecretarios del Gabinete del Presidente del Consejo.

Una consideración importante, para la eficacia global de la presidencia, debe hacerse en relación con la fuerte conexión que debe existir entre los jefes de los mencionados núcleos administrativos. Esta conexión suele estar garantizada por una formación profesional común (en la última fase, la mayoría de ellos eran funcionarios parlamentarios).

Otro perfil que debe examinarse se refiere a la relación entre las estructuras de la administración y los asesores de la dirección política, en particular del Presidente del Consejo. En la última fase (gobierno Gentiloni), la estructura del personal del Presidente se concentraba en la Oficina del

Presidente, a la que estaban adscritas las estructuras de comunicación y prensa, el asesor diplomático, el asesor militar, un personal jurídico (dos asesores jurídicos), un personal económico y tres asesores políticos, además de la secretaria del Presidente y la secretaria particular. Cuáles son los problemas que surgen en la relación entre la Oficina del Presidente, en su conjunto, y las estructuras de la administración, especialmente en relación con las modalidades de la relación y cómo se transfieren los inputs. Las modalidades de relación deberían seguir la línea jerárquica. Sin embargo, esto no siempre ocurre. Con frecuencia, en la rutina diaria, se dan relaciones directas entre estas oficinas y algunas oficinas de la estructura, lo que conlleva la necesidad de alinear nuevamente la línea jerárquica. La contribución de los asesores del Presidente tiene que ver bien con la transferencia informal de objetivos de política general a la estructura, o bien la contribución a la redacción de actos normativos o administrativos de especial relevancia. Para garantizar el buen funcionamiento de la estructura, debe garantizarse un equilibrio entre el personal del Presidente y la estructura administrativa. Para que esto ocurra, es importante contar con una dirección política, confiada al Subsecretario de la Presidencia, y una dirección administrativa, desempeñada por el Secretario general. Lamentablemente, esto no siempre sucede. Es necesaria la inteligencia para construir una estructura "acordeón", es decir, capaz de abrirse a las contribuciones provenientes de las oficinas de colaboración directa del Presidente, pero también de centrarse en el objetivo.

Es importante repensar la Presidencia del Consejo de Ministros en términos estratégicos, con una visión moderna de la organización. Para ello, es necesario poner en marcha algunas acciones prioritarias. Uno de los problemas que, hasta ahora, ha impedido dar un salto cualitativo en las políticas organizativas y de gestión es el hecho de haber contado, hasta ahora, en casi todos los casos, con responsables administrativos ajenos a la estructura, sin perfil directivo, funcionarios parlamentarios o consejeros de Estado. Sería preferible, por el contrario, un modo de presupuesto abierto reservado a los gestores de dentro de la administración (por ejemplo, gestores titulares de primer rango con al menos cinco años de antigüedad). Al mismo tiempo, es deseable un refuerzo, en términos de recursos, del gabinete del presidente.

Otra cuestión que debe abordarse es la profesionalización del personal. Para ello, deben incorporarse a la estructura al menos doscientos funcionarios jóvenes con titulación de postgrado, y también debe resolverse el problema del personal procedente de otras administraciones para volver a situarlo en términos fisiológicos.

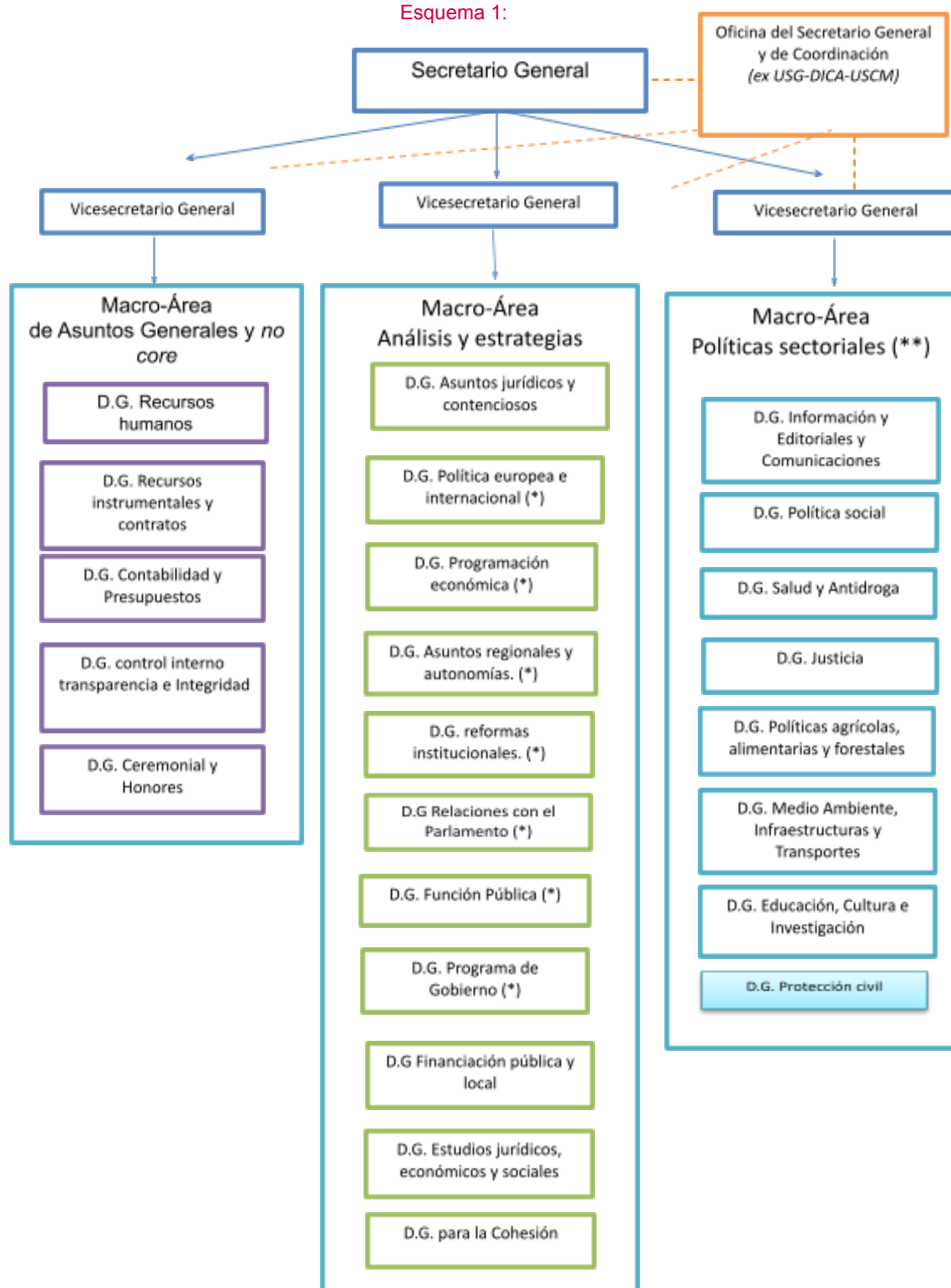
Una primera reflexión que debe hacerse se refiere al modelo «departamental» adoptado por la propia Presidencia del Consejo de Ministros, que actualmente está dividida en numerosos departamentos igualmente coordinados pero no agrupados en categorías y áreas homogéneas. Es necesario cuestionar su funcionalidad con respecto al objetivo antes mencionado de orientar más la estructura hacia el apoyo «estratégico».

A estos efectos, un modelo diferente, que podríamos definir como «por macro áreas homogéneas», articulado en direcciones generales redefinidas y racionalizadas, podría resultar más ágil y eficaz.

Figurativamente, la **estructura administrativa** de la PCM podría imaginarse articulada según un modelo diferente estructurado en Macro Áreas homogéneas compuestas por Direcciones Generales [estructuras de nivel directivo general] divididas internamente en estructuras de nivel directivo no general.

Cada macroárea podría estar coordinada por un gestor experimentado o un SG adjunto.

Esquema 1:



(*) En caso de delegación de funciones a Ministros sin cartera o Subsecretarios, la correspondiente Dirección General (D.G.), como sucede actualmente con el Departamento, respondería a la autoridad política competente.

(**) Mientras que las Macro-áreas "Asuntos Generales y No Core" y "Análisis y Estrategias" son seguras en la hipótesis planteada, la constitución de la "Macro-área de Políticas Sectoriales" es opcional y depende de la opción que se elija para la organización de las políticas sectoriales (ver más abajo).

Las funciones actuales de la *Oficina del Secretario General* y del *Departamento de Coordinación Administrativa* se fusionarían en una única oficina de personal de apoyo al Secretario General. La nueva *Oficina del Secretario General y de Coordinación* debería «reposicionarse» y desempeñar una función no tanto de tránsito de documentos como de análisis de la regularidad y el mérito de los actos sometidos a la visión y firma de la alta dirección. La actual *Oficina de la Secretaría del Consejo de Ministros* también se integraría en ella; en caso contrario, podría mantenerse como Oficina autónoma al margen de las Macro-áreas.

La nueva macro-área «*Asuntos Generales y no centrales*», rearticulada en la DD.G., englobaría todas las **funciones no-core**, incluso las que actualmente están dispersas en las llamadas oficinas centrales (*core*).

En cualquier caso, debería haber una evaluación más exhaustiva de las funciones no esenciales que se delegarán, gratuitamente, a una entidad pública.

Para el **apoyo estratégico y transversal**, se establecerá la Macro-Área "Análisis y Estrategias", que incluiría las unidades existentes que hemos definido como "core" en staff (Tabla 6), pero sería integrada y reforzada⁵.

- la nueva D.G. política europea se integraría con competencias sobre «políticas internacionales», habida cuenta de la interacción cada vez más estrecha entre ambos ámbitos y como interfaz del Ministerio de Cooperación Internacional;
- los Asuntos Regionales y el sistema de Conferencias (Estado-Regiones y Estado-Ciudades) y sus Secretarías se fusionarían en una nueva D.G. de Asuntos Regionales, Autonomías y Conferencias;
- se crearía una D.G. 'Finanzas públicas y locales', que actuaría como interfaz con el Ministerio de Economía y Hacienda y la Oficina General de Contabilidad⁶;
- se crearía una nueva D.G. «Estudios jurídicos, económicos y sociales», dedicada al análisis y estudio en profundidad de cuestiones estratégicas⁷.

En caso de delegación en Ministros sin cartera o en subsecretarios, la Dirección General correspondiente, como hoy el Departamento, respondería ante la autoridad política delegada.

Como ya se ha mencionado, existen básicamente dos opciones en lo que respecta a las **políticas sectoriales**:

- I) Una primera opción sería asignar la mayoría de estas funciones a sus Ministerios «afines»: por ejemplo, *Antidroga* al Ministerio de Sanidad, *Políticas de Juventud* (excluida la Función Pública) y *Políticas de Familia* (excluidas las Adopciones Internacionales), *Igualdad de Oportunidades y Deporte* al Min. Trabajo y Políticas Sociales. El resto (*Información y Edición*, *Adopción Internacional* y *Función Pública*) se fusionarían en la Macroárea de Análisis y Estrategias.
En cuanto a la *Protección Civil*, dadas sus peculiaridades, si no se mantiene el modelo actual, podría transformarse en una agencia supervisada por la Presidencia del Consejo de Ministros.
- II) Una segunda hipótesis consistiría en la creación de una Macroárea «Políticas Sectoriales» dentro de la cual las DGs, tomando prestado del llamado modelo «espejo» del sistema alemán, deberían desempeñar tareas no de administración activa -lo que corre el riesgo de solaparse con los correspondientes despachos ministeriales- sino más bien de «enlace y conexión» con respecto a los ministerios sectoriales.

⁵ Hipótesis de articulación de la Macro-área "Análisis y Estrategias": D.G. Asuntos Jurídicos y Contencioso, D.G. Políticas Europeas e Internacionales, D.G. Programación Económica, D.G. Asuntos Regionales, Autonomías y Conferencias, D.G. Reformas Institucionales, D.G. Relaciones con el Parlamento, D.G. Función Pública, D.G. Programa de Gobierno, D.G. Finanzas Públicas y Locales, D.G. Estudios Jurídicos, Económicos y Sociales y D.G. para la Cohesión.

⁶ La hipótesis diferente, aunque ampliamente debatida, de absorber la RGS dentro de la PCM parece, al menos a corto plazo, difícil de aplicar y plantea varios problemas. La nueva D.G. «Finanzas Públicas y Locales» podría ser apoyada, en la recogida y análisis de datos, por la empresa Sose, actualmente interna en el MEF.

⁷ También incluiría estudios sobre la ciencia económico-conductual y el impacto social de las decisiones gubernamentales, en la línea de lo que se está haciendo en Estados Unidos mediante la Orden Ejecutiva Presidencial - Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People (15 de septiembre de 2015).

En el esquema anterior, la macro-área incluiría lo que hemos definido como unidades “core en línea” (T. 6), integradas del siguiente modo:

- la nueva D.G. Información y Edición se complementa con competencias en materia de «comunicación», estrechamente relacionadas con las anteriores;
- las actuales Direcciones Generales de Familia, Juventud y Función Pública e Igualdad de Oportunidades se fusionan en la nueva D.G. de Políticas Sociales; - se crearían nuevas D.G. de enlace para los Ministerios que actualmente no están «cubiertos».

En cualquier caso, se debería aspirar a un modelo en el que también, en relación con las políticas sectoriales, el papel de los Gabinetes de la Presidencia sea de dirección y coordinación y no de administración activa y gestión directa.

Además, y en esta lógica, los Gabinetes de la Presidencia deberían constituir un punto de referencia para todo el Gobierno.

Incluso siguiendo la hipótesis de mayor alcance -con la creación de la Macroárea de Política Sectorial- las estructuras de dirección general pasarían de las 88 actuales a 24.

La Unidad de Políticas Públicas Estratégicas.

Con el fin de reforzar y al mismo tiempo racionalizar el apoyo estratégico al presidente, también se podría prever la creación de una unidad que dependa directamente de él (cf. el *Prime Minister's Office* inglés), que -además de las funciones llamadas «típicas»: secretaría especial, gabinete de prensa y portavoz, asesor diplomático, asesor militar- desempeñaría también funciones de apoyo estratégico a la definición y seguimiento de las políticas públicas siguiendo el modelo de la Oficina Económica española, la Nudge Unit y la Policy Unit inglesas.

El personal ajeno al PCM también operaría dentro de la unidad

* * *

Evaluación de los procesos internos y digitalización

No sólo para las funciones no esenciales, sino también para otros procedimientos de gestión de procesos internos sería necesario un análisis exhaustivo para revisar su configuración en una lógica de simplificación y desmaterialización.

No, como en el pasado, por áreas o sectores, sino afectando a la metodología de trabajo en todas las estructuras, en una lógica de homogeneidad y coherencia, diferenciada sólo para aquellos aspectos verdaderamente específicos y peculiares.

Personal

El tamaño global de la Presidencia del Consejo está en consonancia con otras estructuras similares, por ejemplo España y el Reino Unido. Alemania, en cambio, tiene una estructura mucho más reducida.

Los datos de personal, ilustrados anteriormente, muestran una estructura actualmente poco especializada y profesionalizada respecto a un modelo funcional de apoyo estratégico.

En cuanto al personal no directivo, el bajo porcentaje de empleados con titulación universitaria (31,4% - T3) y su elevada edad media (98,18% mayores de 35 años - T4) hace necesaria una reflexión sobre las políticas de contratación y las competencias profesionales a adquirir para reconfigurar las funciones de la estructura.

Un personal más profesionalizado, por un lado, daría contenido a las funciones de apoyo estratégico y, por otro, haría que el PCM fuera más «autosuficiente» en el análisis de temas y cuestiones, con la consiguiente reducción del recurso a consultorías y nombramientos externos.

Para ello, sería necesario diseñar un plan de reclutamiento de personal no directivo (hipotéticamente: 100 personas⁸) con oposiciones públicas muy estrictas en cuanto a titulación, requisitos y especialidades requeridas (por ejemplo, posesión de un doctorado en investigación, edad no superior a 30 años). La selección debería centrarse no sólo en perfiles jurídicos sino también, aunque en menor número, en economistas, estadísticos, sociólogos...).

Debería llevarse a cabo, en concertación con los sindicatos, teniendo en cuenta el número de ceses de personal (que, para 2015, es de 87 y, para 2016 y 2017, se prevé que sea de 36).

⁸ Suponiendo la clasificación de 100 unidades en el nivel más alto de la banda A (F8), el coste total anual para la administración ascendería aproximadamente a 8.800.000 euros.

Esto podría ir acompañado de la adquisición de personal altamente especializado «por proyectos» para alcanzar objetivos estratégicos específicos, recurriendo a la profesionalidad joven y a la excelencia en diversos ámbitos. Otros sistemas también avanzan en esta dirección⁹.

Por lo que respecta al personal de préstamo, al evaluar las renovaciones relativas, debería realizarse un análisis de los perfiles profesionales específicos que se poseen para proceder de forma «selectiva» a las renovaciones, orientadas a la adquisición de una elevada profesionalidad especializada que no se encuentra en la estructura.

Específicamente, se podría prever la estabilización de personal comandado que pueda aportar competencias específicas y especializadas.

Para el personal permanente, siendo conscientes de la delicadeza política e institucional de la cuestión, y en el marco de intervenciones más amplias relativas a toda la PA, es necesario considerar posibles instituciones que favorezcan un relevo generacional.

Responsabilidad de los directivos

La adhesión al modelo organizativo diferente esbozado anteriormente exigiría una revisión simultánea de la estructura de negociación del personal directivo.

En cualquier caso, por lo que respecta al personal directivo, parece necesario en primer lugar revisar los criterios de atribución, valorización y ejercicio de las responsabilidades.

La concesión de puestos directivos debe ir acompañada de un sistema de delegaciones expresas que hagan coherentes las funciones desempeñadas con la condición de directivo.

La misma evaluación de los directivos, por objetivos, si no va acompañada de una articulación clara y definida de las responsabilidades, corre el riesgo de convertirse en un hecho «burocrático» y estandarizado.

La responsabilidad debería declinarse y evaluarse de tres maneras:

- externo: para los actos de gestión y de procedimiento expresamente delegados en el gestor;
- jerárquicas, en forma de dirección, coordinación y supervisión, para los actos de procedimiento realizados por los funcionarios adscritos a la unidad organizativa;
- interna, frente a la alta dirección, y consistente en la formulación de propuestas concretas de solución y dictámenes relativos a las cuestiones y problemas tratados en el ejercicio de las respectivas competencias.

Por las razones expuestas, parece necesario y útil establecer un sistema de evaluación individual de carácter «cualitativo», basado en el principio meritocrático, que sería un instrumento válido para recompensar al personal que se distinga por su capacidad, compromiso y responsabilidad.

No cabe duda de que un sistema de evaluación individual -con normas de rendimiento claras y compartidas- sería una señal de la Administración con un fuerte sentido ético.

Para ello, el sistema de recompensas podría basarse no sólo en incentivos de carácter económico, sino también en distintos tipos de gratificación.

Para el personal especialmente meritorio, podrían preverse asignaciones/cargos/responsabilidades de carácter funcional y/u organizativo.

Además, a estos recursos se les podrían asignar tareas de formación interna -en su ámbito de competencia- en beneficio del personal de la estructura.

Por último, podría planificarse cursos de formación especiales, en los que dicho personal podría participar, prioritariamente, como cursillistas.

⁹ En Estados Unidos, la Orden Ejecutiva Presidencial – *Presidential Innovation Fellows Program* (17 de agosto de 2015) prevé la creación de un programa específico para la selección periódica de jóvenes destacados para llevar a cabo proyectos en la Administración.