

FACULTAD DE
DERECHO. GRADO EN
GESTIÓN Y
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

AUTOR: MUSTAFA OUBOUAID
DIRECTOR: JOSÉ REAL DATO



ÍNDICE:

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN: | 2 |
| 2. MARCO TEÓRICO: | 3 |
| 2.1. Politización: | 3 |
| 2.2. Profesionalización y politización de la administración española: | 5 |
| 3. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: | 7 |
| 3.1. Características de los niveles centrales de las Administraciones autonómicas: | 8 |
| 3.2. La organización de la Administración de la Junta de Andalucía: | 10 |
| 4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN: | 14 |
| 4.1. Preguntas de Investigación: | 14 |
| 4.2. Métodos y Datos: | 15 |
| 5. ANALÍISIS: | 18 |
| 5.1. Características sociodemográficas: | 18 |
| 5.2. Experiencia profesional: | 21 |
| 5.3. Experiencia política: | 25 |
| 5.4. Relación entre experiencia política y expertise: | 26 |
| 6. CONCLUSIONES: | 29 |
| 7. BIBLIOGRAFIA: | 31 |

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo se centra sobre tres preguntas en concreto a las que se busca dar respuesta, que son las siguientes. 1) hasta qué punto afecta la *politización* a los órganos directivos centrales de la Junta de Andalucía (JA); 2) averiguar el grado de *profesionalización* de dichos órganos directivos; y 3) en qué manera *politización* y *profesionalización* pueden convivir en el nivel central de la Junta de Andalucía.

De manera muy breve puede entenderse por profesionalización el grado de cualificación de que disponen los órganos directivos centrales de la Junta de Andalucía en relación al puesto a desempeñar. Por otra parte la politización es el grado de influencia de la política sobre el ejercicio de los cargos mencionados anteriormente. En cuanto al foco de la investigación, por ‘órganos directivos centrales’ se entenderán aquellos órganos subordinados a un órgano superior de la Consejería, que es el Consejero en este caso.

En líneas generales, el proyecto se centrará en el ámbito de la administración de la Junta de Andalucía, concretamente, en los órganos directivos centrales: los órganos de dirección político administrativa que conforman el núcleo decisional de las consejerías: Secretarías Generales, Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas.

Lo que me ha llevado a realizar este trabajo es que los estudios realizados sobre la politización han sido centrados en el ámbito de la Administración General del Estado y no hay ningún estudio sobre la politización y profesionalización de los órganos centrales de las CCAA, es decir la escases de estudios sobre este fenómeno. Algunas excepciones son los trabajos de PARRADO (1996, 2004) y CIRERA (2014), todos ellos sobre Administración General del Estado. Este trabajo es muy importante porque pretende sentar como base a futuros proyectos.

Nuestro estudio tiene un carácter exploratorio y se centrará en los órganos centrales de la Junta de Andalucía, durante las dos últimas legislaturas, en las consejerías de Presidencia, Salud y Fomento. He elegido estas consejerías atendiendo a un criterio tipológico – una consejería de tipo político, otra competente en materia social y otra del área económica – centrándome en un espacio temporal reducido – los comienzos de las legislaturas 2008-2012 y 2012-2015. He elegido este espacio temporal reducido debido a que para poder realizarlo un estudio sobre todas las legislaturas, nos llevara tiempo porque no hay información suficiente.

Para llevar a cabo este proyecto, en el siguiente epígrafe describiré el marco teórico, donde se explicara de manera general, el concepto de la politización y profesionalización. Otro epígrafe sería el de la organización de la administración de la Junta de Andalucía, donde se verá la estructura de los órganos centrales de la misma, sus características y su forma de organización según las leyes vigentes. Y, a continuación de la organización de la J.A, se procede a explicar el diseño de la investigación, en el cual se plasmara las preguntas sobre el proyecto y los métodos y datos que se va a utilizar para llevarlo a cabo. Finalmente en el quinto epígrafe se procede al análisis de los resultados obtenidos centrándome en los siguientes puntos: Características sociodemográficas, Experiencia profesional, Experiencia política y Relación entre experiencia política y expertise.

2. MARCO TEÓRICO

Para entender el objeto del trabajo es necesario, en primer lugar, explicar los conceptos centrales de politización y profesionalización. Después, describiré brevemente la estructura del nivel central de la Administración Pública que nos interesa – la Junta de Andalucía_.

2.1. Politización

Si consultamos la entrada “politizar” en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española encontramos dos acepciones de esta palabra. En primer lugar, significa “dar orientación o contenido político a acciones, pensamientos, etc., que corrientemente no lo tienen”. En segundo lugar, significa, “inculcar a alguien conciencia política”.

De las dos acepciones, nos vamos a centrar en la primera, que es la pertinente para este trabajo. Como señala ROMÁN (2009: 66), si aplicamos el término “politizar” al estudio de las Administraciones Públicas resulta que “politizar la administración” significa dar contenido político a, en este caso, una organización o conjunto de organizaciones (personal incluido) cuya naturaleza no es política. Por su parte PARRADO (1996: 58 y ss), entiende, de manera general, por politización el “proceso a través del cual la esfera política se impone sobre la administrativa”. Es decir la influencia que los gobernantes pueden ejercer sobre los burócratas o gestores administrativos.

Desde una perspectiva histórica podemos añadir, además que el término tiene desde sus orígenes una connotación claramente negativa, incluso peyorativa, que nos sugiere la interferencia no legítima del ámbito de la política en el ámbito de la administración.

Como bien han señalado PETERS Y PIERRE (2004: 2), “la Administración Pública es en esencia una creación política, sencillamente porque es la estructura que presta servicios públicos a los ciudadanos, y así juega un rol en determinar quién consigue qué del sector público” (citado en ROMÁN, 2009: 68). En efecto, sabemos que las administraciones públicas forman parte del sistema político en tanto que participan en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas (REAL-DATO, 2005). Por tanto, la idea de politizar las administraciones públicas solo puede estar relacionada con la política partidista, esto es, con la relación que establezca en un sistema político dado entre los partidos políticos y las administraciones públicas y, más concretamente con el sentido de que se vea afectado por esa relación el principio de neutralidad política de los funcionarios. Dentro de este concepto de politización existen varios tipos, que según ROMÁN (2009: 70) son distintas manifestaciones del fenómeno que serán posibles o no, en función de las características peculiares de cada sistema político-administrativo.

En primer lugar, se encontraría la *politización estructural*, es decir, aquella en la que órganos u organizaciones de las administraciones públicas son ocupados por personal que recibe su nombramiento en función de criterio de la confianza política y cuyo cese se produce de manera automática tras un cambio de gobierno. Por ejemplo, nuestra legislación regula dentro de la Administración General del Estado una serie de órganos que son ocupados por este tipo de personal y que, salvo excepciones, coinciden con el grupo de los denominados “altos cargos”.

En segundo lugar, se encontraría la *politización funcional*, es decir, aquella en la que funciones antes desempeñadas por funcionarios públicos se asignan a un personal que, de nuevo, recibe su nombramiento en función del criterio de la confianza política. El ejemplo más claro de esta politización es la utilización intensiva de gabinetes ministeriales. Los gabinetes son órganos políticos por excelencia, puesto que se colocan “fuera” de la jerarquía administrativa (en un plano horizontal) y por lo tanto no están ocupando ninguna posición propia de las administraciones públicas. Lo que hace que los gabinetes ministeriales puedan considerarse una manifestación más de la

politización de las administraciones públicas es que realizan funciones de apoyo a la toma de decisiones políticas que pueden considerarse propias de la alta función pública (ROMÁN, 2009).

Por último, la *politización de la carrera profesional* de los funcionarios públicos. Para determinar la existencia de este tipo de politización, no es necesario que se produzca la total sustitución de la exigencia del mérito y la capacidad para ocupar un determinado puesto. Sería suficiente con que dichos criterios no fueran los únicos idóneos para ocupar un puesto, promocionarse profesionalmente o recibir determinadas recompensas de la administración. Dentro de este tipo de politización encontraríamos innumerables ejemplos, sobre todo en aquellos países en los que existe una función pública estatutaria. En nuestro caso, la manifestación más flagrante de este tipo de politización podría ser la de subdirecciones generales y todos aquellos puestos asimilados que, encontrándose dentro de la carrera administrativa en su definición más rigurosa, se dotan de personal nombrado discrecionalmente por el superior jerárquico, quien, a su vez, ocupa su puesto en virtud de la confianza política.

Aquí me centraré en la primera (politización estructural), ya que es aquella en la que los órganos u organizaciones de las administraciones públicas son ocupados por personal que recibe su nombramiento en función de criterio de la confianza política y cuyo cese se produce de manera automática tras un cambio de gobierno. Por tanto, es el objeto de nuestro trabajo.

2.2. Profesionalización y politización en la administración española

La profesionalización, se puede entender de manera general, al grado de cualificación de que disponen los cargos directivos de la administración pública en relación al puesto a desempeñar (CIRERA, 2014).

Idealmente, en la mayoría de los modelos de administración predomina el modelo neutral, es decir, los empleados públicos son reclutados en función de su capacidad profesional. Esto suele ser así excepto en el caso de los altos cargos de las diferentes organizaciones públicas, que normalmente son ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política. En estos casos su vinculación con la administración es solo temporal (BALLART Y RAMIÓ 2000, 350).

Según estos autores el modelo de Administración española se pueden considerar conceptualmente como un modelo profesional, aun así presenta muchas tensiones propias del modelo politizado.

Según BALLART Y RAMIÓ (2000), el modelo español de recursos humanos se puede considerar conceptualmente como un modelo profesional, sin embargo, presenta muchas tensiones propias del modelo politizado. Un primer elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a los altos cargos, a los eventuales y a determinados directivos públicos seleccionados sobre la base de criterios de confianza política y subsidiariamente de carácter profesional. Estos colectivos configuran un ámbito de gestión estratégico que algunos autores como QUERMONNE (1994: 237) definen como *spoils system*¹ de circuito abierto. Un segundo elemento a considerar es la amplitud del espacio que se reserva a administrativos profesionales que son seleccionados por una combinación de méritos profesionales con criterios de confianza personal o política utilizando el mecanismo de la libre designación. Este colectivo configura un ámbito de gestión semi-estratégico que QUERMONNE (1994) define como *spoils system* de circuito cerrado. Veamos algunos ejemplos de estas dos dimensiones que representan la politización de nuestro modelo de función pública:

- a. Dimensiones en el modelo español del *spoils system* de circuito abierto: tradicionalmente los altos cargos, que se seleccionan atendiendo exclusivamente a criterios políticos, han ocupado todos los puestos superiores hasta el nivel de Dirección General (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas).
- b. Dimensiones en el modelo español del *spoils system* de circuito cerrado: aquí se hace referencia a los puestos reservados a funcionarios pero que son asignados atendiendo a criterios de confianza política. Ejemplos de estos puestos: las Subdirecciones Generales de la AGE y de las administraciones autonómicas. Este ámbito agrupa un importante contingente de puestos de trabajo en las

¹ *Spoils system*: es lo que los autores BALLAR Y RAMIÓ (2000) denominan el sistema de botín. Que consiste en que los empleados públicos se renovaban después de las elecciones cuando el partido vencedor en las mismas recompensaba a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos. Dicho de otra manera, es lo que viene a ser el clientelismo, en castellano.

administraciones públicas que abarca buena parte del espacio directivo y semi-directivo profesional.

Solo me voy a centrar en los niveles directivos, ya que es el objetivo central de nuestro proyecto.

Resultado de estas tensiones entre politización y profesionalización aquí vuelven a surgir las preguntas 1) ¿hasta qué punto afecta la *politización* a los órganos directivos centrales de la Junta de Andalucía?; 2) ¿cuál es el grado de *profesionalización* de dichos órganos directivo?; y 3) ¿en qué manera *politización* y *profesionalización* pueden convivir en el nivel central de la Junta de Andalucía?

A continuación, en el epígrafe tercero, voy a explicar la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, centrándome en las características y organización de los niveles centrales de la administración autonómica.

3. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Son pocos los trabajos empíricos disponibles en España sobre el tema que aquí nos ocupa, estando la mayoría centrados en el ámbito de la Administración del Estado. Algunas excepciones son las citadas en PARRADO (1996), COLINO (2012) y CIRERA (2014). Aún más escasos son, si cabe, los trabajos sobre este tema en el ámbito de las Comunidades Autónomas, donde no hemos localizado ninguno disponible previo a éste. Por tanto, esto solamente justifica la oportunidad de este trabajo.

Dentro de este apartado, vamos a hablar de la estructura de las administraciones autonómicas. Nos centraremos en niveles centrales y, más concretamente en las unidades básicas de la organización departamental, las consejerías, y sus órganos. Sobre los otros órganos dentro de la estructura (administración periférica y la institucional), no los vamos a tratar, ya que no es el objeto central de este trabajo.

En primer lugar, presentaremos los rasgos generales de las Administraciones Autonómicas en España en ese nivel, siguiendo a COLINO (2012, cap. 5). Luego expondremos los rasgos propios en la Junta de Andalucía.

3.1. Características de los niveles centrales de las Administraciones autonómicas

A) *Los consejos de gobierno y las consejerías: configuración de los departamentos*

Al igual que en el Estado, las administraciones autonómicas tiene en su cúspide de dirección política al Consejo de Gobierno, equivalente regional al Consejo de Ministros. Está formado por el presidente autonómico, los vicepresidentes y los llamados consejeros o ministros (en caso de la AGE) de los diferentes departamentos de que se componen las estructuras político-administrativas autonómicas. Las consejerías o departamentos agrupan un conjunto de unidades administrativas con criterios de racionalidad técnica y se crean y suprimen generalmente por ley de las asambleas o parlamentos autonómicos, aunque en muchos casos, si su modificación no supone alteración del gasto público, lo hace el propio Consejo de Gobierno o mediante Decreto del Presidente autonómico (COLINO 2012: 128). El presidente de la CA es quien decide generalmente el número de consejerías y la organización por asuntos del gobierno y las consejerías (SANIGER 2002; BALLART Y RAMIÓ: 2000). Esto se hace normalmente con criterios políticos más que con criterios de racionalidad técnica, respondiendo las modificaciones en los organigramas tanto a cambios en las coaliciones de gobierno como a las relaciones internas entre diferentes facciones de un partido político en el gobierno.

Por la razón anterior, COLINO (2012) señala que el número y composición de las diferentes consejerías suele sufrir modificaciones no solo cuando se inicia una nueva legislatura, sino también en el transcurso de la misma por decisión política del presidente. En la mayor parte de los casos también se produce un elevado grado de mimesis organizativa tanto respecto de la organización por ministerios del gobierno central como de la organización de otras CCAA, además de responder a modas organizativas y a la importancia otorgada por la opinión pública a diversas políticas públicas que llevan al surgimiento de departamentos o denominaciones determinadas que antes no existían. La mayoría de las consejerías agrupan diferentes materias o competencias.

En general, el total de los departamentos o consejerías de la organización central de las CCAA ha permanecido bastante estable aunque se han producido muchos cambios en el tiempo y se han mantenido ciertas diferencias constantes entre CCAA. La media de consejerías presentes en las CCAA es de unas 10,5, con diferencias apreciables entre

ellas, que tiene que ver con su población y otros factores políticos. A principios de 2011, por ejemplo, las CCAA con más consejerías eran Andalucía y Navarra (13), seguidas de Castilla y León, Extremadura y Comunidad Valenciana (12), de Aragón, Cataluña y País Vasco (11); de Asturias, Baleares, Cantabria, Galicia, Murcia y La Rioja con 10, etc. (COLINO 2012: 128)

Siguiendo con COLINO (2012), por lo que respecta a la agrupación de carteras y materias, se observa homogeneidad en general, la existencia en todas ellas de ciertos departamentos clásicos y un reforzamiento de consejerías de asuntos comunes como la presidencia y vicepresidencia. En algunos casos, las CCAA más pequeñas tienden a tener menos consejerías y una agrupación diferente de las materias.

B) Los órganos superiores de las consejerías y las unidades inferiores

Al igual que en la AGE, en las administraciones autonómicas se suele distinguir entre órganos superiores y órganos inferiores o activos. Por los primeros se entiende aquellos órganos que son ocupados en base a criterios de confianza política, normalmente por Decreto, a propuesta del Consejero o titular del departamento. Las personas que ocupan estos cargos cesan del mismo modo y por el mismo procedimiento que se utilizó para nombrarlos. Respecto a los primeros, los más frecuentes son las Viceconsejerías, las Secretarías Generales Técnicas (SGT), las Secretarías Generales (SG), y las Direcciones Generales (DG). Las secretarías generales, frecuentes cada vez más en CCAA, suelen agrupar a varias Direcciones Generales con competencia sobre materias interrelacionadas, con suficiente volumen orgánico o relevancia política. En algunas CCAA existen viceconsejerías (Andalucía, Asturias, Canarias, Madrid y el País Vasco). (COLINO 2012: 129).

Según COLINO (2012: 132) estos órganos superiores se diferencian en las diversas administraciones autonómicas, tanto en su presencia como en sus relaciones. En la tabla 1 se plasman los diferentes modelos de estructura orgánica a partir de la combinación de órganos superiores y órganos activos:

Tabla 1. Diferencia de Órganos Superiores en las diferentes CCAA

| Modelos | Órganos superiores | CCAA |
|---------|------------------------------|---|
| I | SG y DG | Cataluña, Galicia, Castilla y León y Murcia |
| II | SG, SGT y DG | Cantabria, Aragón, Extremadura, La Rioja y Castilla-La Mancha |
| III | SGT y DG | Baleares |
| IV | Viceconsejería, SGT y DG | Asturias y Madrid |
| V | Viceconsejería, SG, SGT y DG | Andalucía y Canarias |
| VI | Subsecretaría, SG y DG | Comunidad Valenciana |
| VII | Viceconsejería, Dirección | País Vasco |
| VIII | DG | Navarra |

Fuente: SANIGER (2002). Citado por COLINO (2012).

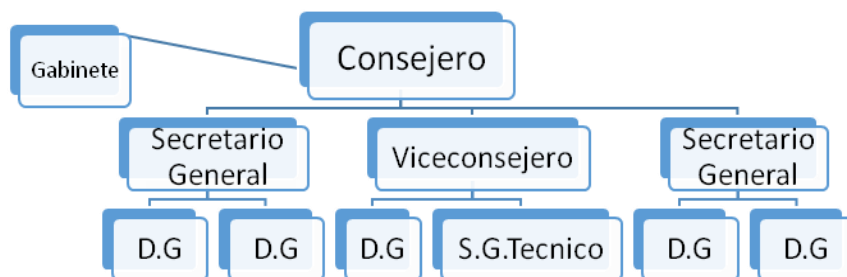
Respecto a los órganos inferiores, lo que podría llamarse el círculo burocrático de las consejerías, están habitualmente integradas por Subdirecciones Generales _o áreas o divisiones_, Servicios, Secciones y Negociados, aunque en algunos casos, como en el País Vasco, no existen los Servicios, Secciones y Negociados (RAMIÓ Y SALVADOR 2002). Estos órganos son ocupados en general por personal profesional atendiendo a criterios de confianza política en el caso de las Subdirecciones Generales y, en algunos casos, los Servicios. Las jefaturas de Servicios, Secciones y Negociados son ocupadas en su mayoría por funcionarios con criterios de mérito profesional (BALLART Y RAMIÓ 2000, citado por COLINO 2012: 132).

3.2. La organización de la Administración de la Junta de Andalucía

Dentro de la organización de la Junta de Andalucía, lo que nos interesa aquí es su organización central (véase el gráfico 1) ya que es el objetivo de nuestro trabajo. Aquí vamos a describir básicamente lo referido a esa organización que aparece en la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía² (LAJA), concretamente en el capítulo 2 del título 2, siguiendo también la exposición de FERNÁNDEZ RAMOS (2010).

² Versiones/revisiones: Vigente desde 30/Junio/2015

Gráfico 1. Esquema de la estructura central de una consejería de la Junta de Andalucía.



Fuente: elaboración propia

El artículo 23 de la LAJA establece que, “La Administración de la Junta de Andalucía se organiza en Consejerías, a las que corresponde la gestión de uno o varios sectores de actividad.”

Asimismo, dado el rótulo del capítulo que abre este artículo (Organización “central” de la Administración de la Junta de Andalucía), debe entenderse que la organización en Consejerías que ordena el art.23 se refiere a su dimensión central, pues la organización territorial se ocupa la ley más adelante (FERNÁNDEZ RAMOS 2010, 150).

Además, siguiendo a FERNÁNDEZ RAMOS (2010) debe recordarse que las nociones de consejería y titular de la consejería no coinciden, ya que la Ley del Gobierno Andaluz en su artículo 20 apartado segundo contempla la posibilidad de que el presidente de la Junta de Andalucía nombre Consejeros sin cartera (o lo que es lo mismo, sin departamento), por tanto, sin disponer de la estructura orgánica que comporta la consejería.

En cuanto a la organización interna de las consejerías, el artículo 24 de la LAJA señala que, “La organización interna de las consejerías comprenderá, además de su titular, los siguientes órganos centrales: Viceconsejería, Secretaría General Técnica y Direcciones Generales. Podrán crearse, además, Secretarías Generales, y a continuación, siguiendo en el mismo apartado del artículo, establece que, su estructura orgánica se aprueba por decreto acordado en Consejo de Gobierno.

Respecto a la creación de estos órganos, la LAJA establece en su artículo 21 que, “los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía se crean, modifican y suprimen

por decreto del Consejo de Gobierno, sin perjuicio del régimen establecido para los órganos colegiados”.

Los requisitos para la creación de estos órganos en el artículo 22 de la propia LAJA en el apartado primero establece que, además de los requisitos determinados en la legislación básica estatal, la norma de creación del órgano deberá establecer: a) su denominación y b) la delimitación de sus funciones y competencias, diferenciando entre las que asume de otros órganos y las que son de nueva atribución por no corresponder a ningún otro órgano. Siguiendo en el mismo artículo, el apartado segundo señala que: “en ningún caso se podrán crear nuevos órganos y unidades administrativas sin que en el expediente de su creación quede acreditado que sus funciones y atribuciones les corresponden como propias, por no coincidir con las de otros órganos o unidades administrativas existentes. Y que en los supuestos en que concurra dicha coincidencia se deberá prever expresamente la supresión o disminución competencial del órgano o unidad administrativa afectados. La Consejería competente en materia de Administración Pública comprobará en cada caso el cumplimiento de lo dispuesto en este apartado. Y por último en el apartado tercero del mismo artículo hace referencia a la norma de creación del órgano, que nos indica que debe “ir precedida de la valoración de la repercusión económico-financiera de su ejecución, así como de los informes y demás documentación exigidos en la normativa de aplicación”.

Respecto a la ordenación jerárquica entre los órganos de las consejerías, el artículo 25 de la LAJA señala que “las personas titulares de las Consejerías desempeñan la jefatura superior de la Consejería y son superiores jerárquicos directos de las personas titulares de las Viceconsejerías”. Además añade en su siguiente apartado segundo que, “Los demás órganos directivos dependen de alguno de los mencionados en el apartado anterior y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Secretaría General, Secretaría General Técnica y Dirección General”. En este sentido, merece la pena señalar la diferencia con la organización de la Administración del Estado establecida en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³ (LOFAGE) donde secretarías generales técnicas y direcciones generales tienen el mismo rango, mientras que en la Administración andaluza se señala explícitamente el rango superior de las primeras.

³ Versiones/revisiones: Vigente desde 20/Junio/2015 hasta 2/Octubre/2016

En cuanto al nombramiento de los titulares de los órganos de las consejerías, según la Ley 6/2006, de 20 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁴ (LGCAA), en su artículo 22 apartado primero se señala que “el nombramiento y el cese de las personas que ejerzan la titularidad de las vicepresidencias y de las consejerías se efectuará por el presidente o la presidenta de la Junta de Andalucía”.

Además establece en su apartado siguiente del mismo artículo que el nombramiento se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), y que su mandato se inicia tras la toma de posesión en el cargo.

Respecto a la forma en el que se hace el nombramiento, la LAJA en su artículo 17 apartado 3 establece que “el nombramiento y separación de las personas titulares de órganos directivos se realizarán por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de la que dependa el órgano”. Añade en su apartado siguiente que: “Salvo que se disponga otra cosa, el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos tendrá efecto desde el día siguiente al de la aprobación del decreto por el Consejo de Gobierno, y el cese surtirá efecto desde el mismo día de su aprobación”.

Y finalmente, el estatuto de los titulares de sus órganos: solo menciona que todos ellos tienen condición de altos cargos según el art. 2 de la ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes, intereses y retribuciones de altos cargos y otros cargos públicos⁵. En cuanto a su nombramiento, se especifica en los artículos 27 a 30 de la LAJA. De manera más concreta:

Titulares de las viceconsejerías: en este caso la LAJA en su artículo 27 apartado primero y segundo se limita a nombrar las competencias que le corresponden a los titulares de las viceconsejerías. Estas competencias son de dos tipos, las que les corresponde en el ámbito de la consejería y las que les corresponde como órganos directivos superiores. *Titulares de las secretarías generales:* según la LAJA artículo 28 apartado primero “las personas titulares de las Secretarías Generales ejercen la dirección, coordinación y control de un sector homogéneo de actividad de la Consejería, susceptible de ser dirigido y gestionado diferenciadamente”. *Titulares de las secretarías*

⁴ Versiones/revisiones: Vigente desde 30/Junio/2015

⁵ Versiones/revisiones: Vigente desde 4/Enero/2012

generales técnicas: la LAJA en su artículo 29 apartados segundo establece que “Las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas ejercen sobre los órganos y unidades administrativas que les sean dependientes las facultades propias de las personas titulares de las Direcciones Generales”. Además añade en el primer apartado del mismo artículo que dependen directamente del titular de la viceconsejería y tienen rango de direcciones generales. *Direcciones generales*: según la LAJA en el artículo 30 apartado primero señala que las personas titulares de las Direcciones Generales asumen la gestión directa de una o varias áreas funcionales homogéneas bajo la dirección y control inmediatos de la persona titular de la Consejería, de la Viceconsejería o de una Secretaría General. En su apartado segundo nombra las competencias que corresponden a los titulares de las Direcciones Generales: a) Elaborar los planes, programas, estudios y propuestas relativos al ámbito de competencia de la Dirección General, con arreglo a los objetivos fijados para la misma, así como dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento. b) Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas. c) Impulsar, coordinar y supervisar el buen funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Dirección General, así como del personal integrado en ellas. d) Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente.

4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez terminado el marco teórico, pasaremos a exponer el proceso de investigación llevado a cabo, preguntas objetivo del trabajo y los métodos utilizados y los respectivos datos obtenidos finalmente. Además ofreceremos una aproximación empírica al fenómeno de la politización de los niveles directivos centrales de la comunidad autónoma de la Junta de Andalucía, a través del análisis de las características de los Directores Generales, Secretarios Generales y Secretarios Generales Técnicos, en tres consejerías al comienzo de las legislaturas 2008-2012 y 2012-2015. Excluyendo las viceconsejerías en tanto que, en paralelismo con la AGE, podrían considerarse como ‘nivel superior’ y no ‘directivo’ de la Administración Andaluza – y, por tanto, con un carácter eminentemente político.

4.1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Como ya hemos mencionado anteriormente, el objetivo de nuestro trabajo es dar respuesta a tres preguntas básicas: 1) Hasta qué punto afecta la *politización* a los

órganos directivos centrales de la Junta de Andalucía; 2) Averiguar el grado de *profesionalización* de dichos órganos directivo; y 3) En qué manera *politización* y *profesionalización* pueden convivir en el nivel central de la Junta de Andalucía. La contestación a esta pregunta nos permitirá tener una imagen más matizada del significado de la politización de los altos cargos en el ámbito autonómico.

4.2. MÉTODOS Y DATOS

En este punto lo que vamos a describir es el proceso que se ha llevado a cabo para la recogida de datos.

En primer lugar, la población seleccionada para este estudio. Ésta comprende a los niveles directivos de la Administración andaluza: Secretarios generales, Secretarios generales técnicos y Directores generales. Como se ha señalado antes, se excluye a los viceconsejeros por considerarse un nivel eminentemente político (equivalente a las secretarías de Estado en la administración central) y donde, por tanto, la cuestión de la experiencia profesional y/o de gestión resulta menos importante.

En concreto, dado la imposibilidad de un trabajo exhaustivo que abarque todas las consejerías y legislaturas, nos hemos centrado en un marco temporal correspondiente al comienzo de las legislaturas de 2008-2012 y 2012-2015, centrándonos en los órganos directivos de tres consejerías en cada uno de estos períodos. En la legislatura de 2008-2012: Presidencia e Igualdad, Ordenación del Territorio y Vivienda y Salud. En la legislatura 2012-2015, las consejerías equivalentes – aunque las competencias no son exactamente las mismas: Fomento, Presidencia y Salud y Bienestar Social. Se han escogido estas consejerías por representar cada uno de los tipos de departamentos en los que suelen clasificarse funcionalmente los gobiernos: departamentos con competencias políticas (Presidencia), económicas (Ordenación del Territorio y Vivienda y Fomento) y departamentos sociales (Salud). Como se ha señalado, se incluyen los niveles orgánicos de secretaría general, dirección general y secretaría general técnica. Y a continuación se elabora un listado de los órganos seleccionados.

Una vez que tenemos a los órganos seleccionados dentro de las tres consejerías seleccionadas, hemos procedido a la búsqueda de la información, que se ha realizado en fuentes oficiales públicas (BOJA, páginas web de consejerías de la Junta de Andalucía, etc.) y, recurriendo a otras fuentes siempre que la información necesaria no esté disponible en fuentes oficiales.

Obtenida la información de cada órgano directivo central de las consejerías descritas anteriormente se procede a completar una *tabla* (en un archivo Excel) que recogía una serie de variables que se relacionan a continuación:

- 1) Variables de caracterización del órgano: Consejería; año; órgano;
- 2) Variables de caracterización de los responsables de cada órgano: apellidos y nombre; fecha de nombramiento; publicación en el BOJA del nombramiento;
- 3) Variables sociodemográficas de los responsables de cada órgano: sexo; año o fecha de nacimiento (para determinar la edad); nivel de estudios más alto alcanzado (doctorado, master, licenciado, diplomado, sin estudios universitarios, sin estudios); tipo de titulación universitaria (ej. matemáticas, económicas, etc.);
- 4) Variables relacionadas con la experiencia profesional: profesión (la última antes de su primer nombramiento político); otros puestos profesionales ocupados antes, tanto en el sector público como en el privado); experiencia directiva en el sector privado (sí/no); si es funcionario y cuerpo al que pertenece (ej. Inspectores de hacienda, etc.);
- 5) Variables relacionadas con la experiencia política previa: cargos políticos en la AGE (ministro, secretario de Estado, subsecretario, secretario general, director general, secretario general técnico, subdirector general); partido en el gobierno nacional cuando ocupó ese cargo en la AGE; cargos directivos en entidades instrumentales de la AGE (organismos autónomos, agencias, fundaciones, entidades públicas empresariales); partido en el gobierno nacional cuando ocupó ese cargo en otras entidades instrumentales; puestos representativos nivel estatal (diputado, senador, parlamentario europeo); partido con el que ocupó puesto representativo nivel estatal; puestos representativos nivel autonómico (parlamentario autonómico); partido con el que ocupó puesto representativo nivel autonómico; cargos anteriores en la administración autonómica andaluza (consejero, secretario general, director general, , etc.); cargos directivos anteriores en organismos públicos de la Junta de Andalucía (directivo de organismos públicos); área temática del cargo anterior en la administración autonómica andaluza; cargos anteriores en otra administración autonómica (consejero, director general, etc.); área temática del cargo anterior en otra administración autonómica (educación, sanidad, vivienda, etc., etc.); partido en el gobierno autonómico con el que ocupó el puesto en otra administración

autonómica; puestos locales anteriores (concejal, alcalde); partido con el que ocupó esos puestos locales.

La tabla 2 presenta la distribución del total de órganos en los que hemos centrado nuestra investigación:

Tabla 2. Total de órganos objetivo de la investigación.

| | Frecuencia | Porcentaje válido |
|---|------------|-------------------|
| Presidencia (2008) | 8 | 16,3 |
| Presidencia e Igualdad (2012) | 7 | 14,3 |
| Salud (2008) | 10 | 20,4 |
| Salud y Bienestar Social (2012) | 12 | 24,5 |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 6 | 12,2 |
| Fomento y Vivienda (2012) | 6 | 12,2 |
| Total | 49 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=49

Los órganos incluidos son: secretarías generales, secretarías generales técnicas y direcciones generales.

La tabla 2 muestra los cargos sometidos a estudio, así como su reparto proporcional dentro de las diferentes consejerías. Donde como vemos reflejado en la tabla, el número de órganos en los diferentes años no ha variado considerablemente, sino que se ha mantenido casi igual. En el caso de la Consejería de Presidencia e Igualdad (2012) la variación ha sido de 8 órganos a 7; en caso de la Consejería de Salud y Bienestar Social, al contrario que la anterior se ha visto aumentado en dos órganos, de 10 órganos del año 2008 a 12 órganos en 2012; y por último en caso de la consejería de fomento y vivienda se ha mantenido igual.

A continuación, en la tabla 3 se excluirán los órganos sobre los que no he podido encontrar información sobre el titular y que, por tanto, no se tendrán en cuenta en nuestro análisis. En total, el conjunto de órganos incluidos en el análisis será de 47. Y los órganos sin información sobre el titular son dos.

Tabla 3. Disponibilidad de información sobre los titulares de los órganos

| | Frecuencia | Porcentaje válido |
|--|------------|-------------------|
| Organismo sin información sobre el titular | 2 | 4,1 |
| Organismo con información sobre el titular | 47 | 95,9 |
| Total | 49 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia.

5. ANÁLISIS

En este apartado procederemos directamente al análisis mediante tablas, los resultados obtenidos en la investigación.

5.1. Características sociodemográficas

Tabla 4. Sexo de los titulares de los órganos de las consejerías

| | Sexo | |
|---|--------------|--------------|
| | F | M |
| Presidencia (2008) | 37,5% | 62,5% |
| Presidencia e Igualdad (2012) | 42,9% | 57,1% |
| Salud (2008) | 62,5% | 37,5% |
| Salud y Bienestar Social (2012) | 50,0% | 50,0% |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 16,7% | 83,3% |
| Fomento y Vivienda (2012) | 50,0% | 50,0% |
| Total | 44,7% | 55,3% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

En esta tabla lo que vemos reflejado es que los titulares de los órganos que componen las consejerías base de estudio son mayoritariamente hombres aunque no con mucha diferencia. En este caso vemos una considerable diferencia en la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) que tiene el 83,3% de hombres, respecto al 16,7% de mujeres. También en la Consejería de Presidencia (2008) el 62,5% son hombres y el 37,5% son mujeres. Sin embargo, en el caso de la Consejería de Salud (2008) sucede lo contrario, el 62,5% son mujeres y el 37,5% son hombres. En cambio en el caso de Consejería de Salud y Bienestar Social (2012) y Fomento y Vivienda (2012), el porcentaje de mujeres y hombres es igual.

Tabla 5. Edad de los titulares de los órganos en el momento del nombramiento

| Consejería | N | Media | Desviación típica | Mediana | Mínimo | Máximo |
|---|----|--------------|-------------------|---------|--------|--------|
| Presidencia (2008) | 7 | 49,00 | 8,22 | 45,00 | 40,00 | 63,00 |
| Presidencia e Igualdad (2012) | 5 | 44,00 | 6,74 | 47,00 | 36,00 | 52,00 |
| Salud (2008) | 8 | 47,25 | 3,77 | 48,00 | 42,00 | 53,00 |
| Salud y Bienestar Social (2012) | 12 | 51,00 | 7,03 | 51,50 | 41,00 | 64,00 |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 6 | 46,00 | 7,21 | 46,00 | 37,00 | 55,00 |
| Fomento y Vivienda (2012) | 6 | 46,50 | 11,64 | 41,50 | 35,00 | 64,00 |
| Total | 44 | 47,90 | 7,47 | 47,00 | 35,00 | 64,00 |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=44

Como en el caso anterior, la tabla 5 nos indica la edad media de los titulares de los órganos directivos en el momento de su nombramiento. En caso de la Consejería de Presidencia e Igualdad (2012) la edad media de los titulares de los órganos en el momento de nombramiento es de 44 años de media. También podemos observar que en la Consejería de Salud y Bienestar Social, la media de edad de los titulares de los órganos en el momento del nombramiento es más elevada, 51 años. Y por último, observamos que la edad media en las demás consejerías es de aproximadamente 48 años.

Tabla 6. Nivel de estudios más alto alcanzado

| | | Nivel de estudios | | | | Total |
|-------|---|-------------------|--------------|--------------------|-----------|--------|
| | | Diplomatura | Licenciatura | Postgrado o máster | Doctorado | |
| | Presidencia (2008) | 16,7% | 66,7% | 16,7% | | 100,0% |
| | Presidencia e Igualdad (2012) | | 50,0% | 33,3% | 16,7% | 100,0% |
| | Salud (2008) | | 25,0% | 62,5% | 12,5% | 100,0% |
| | Salud y Bienestar Social (2012) | 8,3% | 41,7% | 33,3% | 16,7% | 100,0% |
| | Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | | 66,7% | 16,7% | 16,7% | 100,0% |
| | Fomento y Vivienda (2012) | 16,7% | 33,3% | 33,3% | 16,7% | 100,0% |
| Total | | 6,8% | 45,5% | 34,1% | 13,6% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

La tabla 6 nos indica el nivel de estudios más alto alcanzado por los titulares de los órganos. El porcentaje más bajo son los diplomados, con el 6,8% del total de los niveles de estudios. Y el porcentaje más altos son los licenciados con un 45,5%. Como vemos la licenciatura es la que presenta un alto porcentaje: en la Consejería de Presidencia (2008), Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) 66,7% y la Consejería de Presidencia e Igualdad (2012) el 50%. También añadir que en la Consejería de Salud (2008) el 62,5% tiene un porcentaje alto en la titulación de postgrado o master.

Cabe añadir que, como se contempla en la tabla, en todas las consejerías encontramos el nivel de estudios de doctorado excepto en la consejería de Presidencia (2008).

Tabla 7. Estudios de los titulares de los órganos

| | Derecho | Economía o gestión empresarial | Otras ciencias sociales | Ingeniería o arquitectura | Otras ciencias | Humanidades (filosofía, filología, etc.) | Gestión pública |
|---|--------------|--------------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------|--|-----------------|
| Presidencia (2008) | 33,3% | 16,7% | 33,3% | | | 16,7% | |
| Presidencia e Igualdad (2012) | 50,0% | 16,7% | 16,7% | | | | 16,7% |
| Salud (2008) | 25,0% | 12,5% | | | 25,0% | | 37,5% |
| Salud y Bienestar Social (2012) | 8,3% | 16,7% | 16,7% | | 25,0% | 8,3% | 25,0% |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 50,0% | | 16,7% | 16,7% | 16,7% | | |
| Fomento y Vivienda (2012) | 16,7% | | | 66,7% | 16,7% | | |
| Total | 27,3% | 11,4% | 13,6% | 11,4% | 15,9% | 4,5% | 15,9% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

La tabla 7, nos muestra el tipo de titulación universitaria de los titulares de los órganos. Como vemos la titulación que más tienen los titulares de los órganos de las consejerías es Derecho, con un 27,3% sobre el total de las titulaciones. También observamos que en el caso de las consejerías de Presidencia e Igualdad (2012) y la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (2008), el 50% de los titulares de sus órganos tiene o ha obtenido esta titulación. En la consejería de Fomento y Vivienda (2012) el 66,7% ha obtenido la titulación de Ingeniería o Arquitectura.

5.2. Experiencia profesional

En este apartado voy a analizar las variables relacionadas con la experiencia y capacitación profesional de los titulares de los órganos. En concreto, muestro los datos sobre profesión; experiencia en el sector privado; experiencia en el mismo puesto en legislaturas anteriores y lo que hemos denominado conocimiento experto o '*expertise*'. Esta variable contiene a su vez dos sub-variables que son importantes: *expertise* en gestión y *expertise* en la materia. La primera de ellas valora la profesionalización de la persona en cargos similares a los que ocupa, mientras que la *expertise* en la materia valora el nivel de conocimientos relacionados con el puesto a desempeñar.

En la tabla 8 refleja la última profesión ocupada por los titulares de los órganos. Esta tabla también nos ayudará a ver el grado de conocimiento que tienen los titulares de los órganos en sector público. De acuerdo con los datos obtenidos, el 21,7% sobre el total de las últimas profesiones es de altos funcionarios de la Junta de Andalucía (AFJA). Dentro de la consejería de Presidencia e Igualdad (2012) los AFJA son el 57,1% y el 50% en la consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (2008).

También, llama la atención, por ejemplo, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (2008), donde el 50% de los titulares de órganos son AFJA, sin embargo en la legislatura de 2012, en la misma consejería, no siguieron ninguno de estos. También se observa una notoria subida de los AFJA entre la legislatura 2008 y 2012 en la Consejería de Presidencia, de un 14,3% en 2008 a un 57,1% en 2012.

Respecto a los altos funcionarios del Estado, en las dos legislaturas no habido este tipo de funcionarios en la administración autonómica de la JA, excepto en la Consejería de Presidencia (2008), que hubo 14,3% y Consejería de Presidencia e Igualdad (2012), el porcentaje del año 2008 no se ha visto variado.

Tabla 8. Última profesión ocupada

| | Altos funcionarios del Estado | Otros funcionarios o empleados públicos | Profesores universitarios | Otros profesores | Gerentes / directivos / empresarios (sector privado) | Abogados | Otros profesionales (ingenieros, arquitectos, etc.) (sector privado) | Empleados del partido o asesores gubernamentales (no funcionarios) | Profesionales comunitarios | Altos funcionarios Junta de Andalucía | Otros empleados Junta de Andalucía |
|---|-------------------------------|---|---------------------------|------------------|--|----------|--|--|----------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Presidencia (2008) | 14,3% | | | 28,6% | | | 14,3% | 14,3% | 14,3% | 14,3% | |
| Presidencia e Igualdad (2012) | 14,3% | | | | | | 14,3% | 14,3% | | 57,1% | |
| Salud (2008) | | 50,0% | 12,5% | | | | 12,5% | | | 12,5% | 12,5% |
| Salud y Bienestar Social (2012) | | 8,3% | 16,7% | 8,3% | 8,3% | | 33,3% | | | 8,3% | 16,7% |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | | | 16,7% | | | 16,7% | 16,7% | | | 50,0% | |
| Fomento y Vivienda (2012) | | 16,7% | 33,3% | | | 33,3% | | | | | 16,7% |
| Total | 4,3% | 13,0% | 13,0% | 6,5% | 2,2% | 6,5% | 17,4% | 4,3% | 2,2% | 21,7% | 8,7% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

Tabla 9. Experiencia directiva en el sector privado

| | Experiencia directiva sector privado | |
|---|--------------------------------------|--------------|
| | No | Sí |
| Presidencia (2008) | 50,0% | 50,0% |
| Presidencia e Igualdad (2012) | 85,7% | 14,3% |
| Salud (2008) | 87,5% | 12,5% |
| Salud y Bienestar Social (2012) | 91,7% | 8,3% |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 100,0% | |
| Fomento y Vivienda (2012) | 100,0% | |
| Total | 85,1% | 14,9% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

La tabla 9 nos indica, la experiencia directiva en el sector privado de los titulares de los órganos de las consejerías. De acuerdo con los datos obtenidos observamos que el 85,1% sobre el total de todos los titulares de los órganos de las consejerías no tiene experiencia directiva en este sector donde las Consejerías de Presidencia e Igualdad (2012) y Consejería de Salud (2008) el 87,5% no tiene experiencia en el sector privado. Sin embargo, hay porcentajes reducidos dentro de algunas consejerías que si tienen experiencia directiva en el sector privado, como en el caso de la Consejería de Salud y Bienestar Social (2012) que tiene un 8,3% de los titulares de los órganos con experiencia en el sector privado. Y también como vemos la excepción de la Consejería de Presidencia (2008) el 50% tiene experiencia en este sector y el 50% no tiene.

Tabla 10. Continuidad desde legislaturas anteriores.

| | No | Sí, en el mismo puesto |
|---|---------------|------------------------|
| Presidencia (2008) | 87,5% | 12,5% |
| Presidencia e Igualdad (2012) | 100,0% | |
| Salud (2008) | 90,0% | 10,0% |
| Salud y Bienestar Social (2012) | 83,3% | 16,7% |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 66,7% | 33,3% |
| Fomento y Vivienda (2012) | 100,0% | |
| Total | 87,8% | 12,2% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

La tabla 10, nos indica si existe continuidad de los titulares de los órganos directivos desde legislaturas anteriores o no. Según nuestros datos la mayoría de los casos los titulares de los órganos no continúan, incluso suele producirse el relevo del 100% de todos los titulares de los órganos de la consejería por cambio de legislatura, como es el caso de la Consejería de Presidencia e Igualdad (2012) y Consejería de Fomento y Vivienda (2012). También existen casos en que algunos de estos titulares de los órganos si continúan en su puesto, como es el caso de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) donde el 33,3% si continua.

Cabe señalar que este caso es un factor muy importante que puede ser indicador de la politización de los órganos centrales de la JA. Y como vemos el 87,8% del total de titulares de órganos no continua y el 12,2% si continua. Con este dato vemos que se produce un alto grado de sustituciones cuando se produce un cambio de gobierno. Es

decir, que cuando es elegido un nuevo gobierno, el elegido como consejero _de cualquier consejería_ puede cambiar hasta la totalidad de los titulares de los órganos que componían dicha consejería debido a que estos titulares de los órganos son de libre designación o de confianza política.

| Tabla 11. Expertise (en gestión o en la materia) | No experiencia | Experto materia | Experto gestión | Experto materia y gestión |
|---|-----------------------|------------------------|------------------------|----------------------------------|
| Presidencia (2008) | 12,5% | 37,5% | | 50,0% |
| Presidencia e Igualdad (2012) | | | 28,6% | 71,4% |
| Salud (2008) | | 12,5% | | 87,5% |
| Salud y Bienestar Social (2012) | 8,3% | 8,3% | | 83,3% |
| Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 16,7% | 33,3% | 16,7% | 33,3% |
| Fomento y Vivienda (2012) | 16,7% | 66,7% | | 16,7% |
| Total | 8,5% | 23,4% | 6,4% | 61,7% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

Esta tabla refleja el grado de expertise⁶ de los órganos directivos centrales de las JA. Existen dos tipos de expertise: en gestión y temática. Para poder pasar al análisis de la tabla 11 vamos a explicar brevemente los dos tipos de “expertise” anteriores. Por una parte, la expertise de gestión consiste en la profesionalización del individuo obtenida al ocupar anteriormente cargos directivos en organizaciones públicas o privadas. En cambio, la expertise temática consiste en la profesionalización del sujeto obtenida mediante una formación académica acorde al puesto que vaya a desempeñar o el ejercicio profesional. Pueden darse, claro está, los dos tipos de expertise en un mismo directivo.

⁶ Es una palabra en inglés que significa experto en español. En el diccionario de la Real Academia Española no aparece así tal cual pero es lo que viene a ser “pericia” que significa según la RAE: sabiduría, práctica, experiencia y habilidad en una ciencia o arte.

Lo que se contempla, es que, las dos legislaturas tienen en común que en ambas se da un alto grado de expertise. Son muy reducidos los casos en los que un alto cargo no posea cierto nivel de expertise. Distinguiendo entre las diferentes consejerías, vemos que en casi todas ellas coinciden en que la mayoría de altos cargos poseen un grado de expertise en ambos campos: temática y de gestión - 61,7% sobre el total de los titulares de órganos de todas las consejerías en el que se ha centrado nuestro estudio.

Como podemos observar los titulares de órganos tienen un alto porcentaje de experiencia en la materia más que en gestión. El 23,4% es experto en la materia y el 6,4% es experto en gestión. También es un dato importante señalar, siempre de acuerdo con los datos obtenidos, el 8,5% sobre el total de los titulares de órganos de todas las consejerías no tiene ninguna experiencia, ni en gestión ni temática.

5.3. Experiencia política

Tabla 12. Experiencia de los órganos titulares de las consejerías

| Experiencia política previa | | | | | | |
|-----------------------------|---|-----------------------------|----------------------|---|--|--------|
| % de consejería | | | | | | |
| | | Experiencia política previa | | | | Total |
| | | Sin experiencia política | Cargo representativo | Cargo político-administrativo por designación | Cargo representativo y cargo político-administrativo | |
| | Presidencia (2008) | 37,5% | 12,5% | 37,5% | 12,5% | 100,0% |
| | Presidencia e Igualdad (2012) | 14,3% | 28,6% | 42,9% | 14,3% | 100,0% |
| | Salud (2008) | | | 100,0% | | 100,0% |
| | Salud y Bienestar Social (2012) | 33,3% | 8,3% | 58,3% | | 100,0% |
| | Vivienda y Ordenación del Territorio (2008) | 33,3% | | 66,7% | | 100,0% |
| | Fomento y Vivienda (2012) | 66,7% | | 33,3% | | 100,0% |
| Total | | 29,8% | 8,5% | 57,4% | 4,3% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N=47

En la tabla 12 se observa nivel de experiencia política que poseen los titulares de órganos de las consejerías. En esta ocasión el 37,5% de titulares de órganos de la Consejería de Presidencia (2008) posee experiencia en cargo político-administrativo por designación y el otro 37,5% no tiene experiencia política alguna. En caso de la legislatura de 2012, en la misma Consejería ha aumentado el porcentaje de experiencia política, aproximadamente el 43% en cargo político-administrativo por designación y además aumento más de la mitad en cargos representativos (de 12,5% en 2008 a 28,6% en 2012). En el caso de la Consejería de Salud (2008) el nivel de experiencia política es total (100%).

Como podemos ver el nivel de experiencia política es alto, el 70,2% de los titulares de los órganos posee experiencia política – en la mayoría de los casos, por ocupar un cargo político-administrativo por designación – sin embargo, también existe un porcentaje considerable (29,8%) de los titulares de los órganos de las Consejerías que no poseen experiencia política alguna.

Esto quiere decir, que los nombramientos por libre designación o confianza política son el factor principal del aumento de los titulares de los órganos de las consejerías sin experiencia. Y por tanto de la politización de los mismos.

5.4. Relación entre experiencia política y expertise

Y por último, de acuerdo con los datos obtenidos, la tabla 13 hace una comparación entre la experiencia política y la expertise, es decir averiguar el porcentaje de los órganos que disponen las dos variables.

En este apartado lo que pretendemos, es averiguar, si hay compatibilidad entre la politización y experiencia profesional, lo que me llevara a la contestación de la tercera pregunta de mi investigación – en qué manera *politización* y *profesionalización* pueden convivir en el nivel central de la Junta de Andalucía.

Tabla 13. Expertise vs experiencia política (por legislaturas, todas las consejerías)

| 2008 | | | | | |
|--|--------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------|--------|
| | <i>Tipo de expertise</i> | | | | Total |
| <i>Experiencia política previa</i> | No experiencia | Experto materia | Experto gestión | Experto materia y gestión | |
| Sin experiencia política | 9,1% | 13,6% | | | 22,7% |
| Cargo representativo | | | | 4,5% | 4,5% |
| Cargo político-administrativo | | 9,1% | 4,5% | 54,5% | 68,2% |
| Cargo representativo y cargo político-administrativo | | 4,5% | | | 4,5% |
| Total | 9,1% | 27,3% | 4,5% | 59,1% | 100,0% |
| 2012 | | | | | |
| Sin experiencia política | 8,0% | 16,0% | | 12,0% | 36,0% |
| Cargo representativo | | | | 12,0% | 12,0% |
| Cargo político-administrativo por designación | | 4,0% | 8,0% | 36,0% | 48,0% |
| Cargo representativo y cargo político-administrativo | | | | 4,0% | 4,0% |
| Total | 8,0% | 20,0% | 8,0% | 64,0% | 100,0% |

Fuente: elaboración propia. Nota: N (2008)= 22; N (2012)= 25

Para analizar esta tabla, conviene hacerlo por legislaturas:

En primer lugar, en la legislatura 2008, se observa que el 77,1% de los titulares de los órganos posee experiencia política y experiencia profesional, es decir, experiencia en la materia y en gestión. Sin embargo, hay dos casos donde los porcentajes son reducidos:

- El primero, tienen experiencia política y experiencia en gestión, por ejemplo, el 4,5% de los titulares de los órganos es experto en gestión y además posee experiencia política.
- El segundo, tienen experiencia política y experiencia en la materia. Sucede igual que en el caso anterior, pero en este caso los titulares de órganos son expertos en la materia y política (13,6%), no en gestión. Cabe añadir, en este caso, que se contempla que hay un 13,6% de los titulares de los órganos que son expertos en la materia pero no poseen experiencia política.

Y para terminar con este punto, se observa que, hay un 9,1% que no posee experiencia alguna, es decir, no tiene experiencia política ni profesional.

En segundo lugar, en la legislatura 2012, se contempla que el 64% de los titulares de los órganos tiene experiencia profesional y experiencia política. Sin embargo, un 12% de estos titulares de órganos es experto profesional, pero no posee experiencia política.

Como en la legislatura anterior (2008), aquí sucede lo mismo. Existen porcentajes reducidos, en el que los titulares de órganos poseen experiencia en gestión o en materia, pero estas acompañadas de experiencia política. Llama la atención en esta legislatura, que el 16% de los titulares de los órganos es experto en la materia, sin embargo, no posee experiencia política.

Para terminar con el análisis de esta legislatura, se observa que como sucede en la anterior, hay un porcentaje que no posee experiencia previa alguna (8%).

Analizadas las dos legislaturas, y respecto al total del porcentaje obtenido para medir el grado de politización y profesionalización, he obtenido un 90,7% (legislatura 2008) y un 92% (legislatura 2012), de profesionalidad o que combinan expertise profesional y experiencia política. Es decir, solo hay un 9,3% (legislatura 2008) y un 8% (legislatura 2012) de politización pura.

En definitiva, en las dos legislaturas tienen en común que, un porcentaje elevado tiene, por tanto, experiencia profesional y experiencia política. Por tanto, se puede decir que existe un grado de compatibilidad entre politización y profesionalización.

6. CONCLUSIONES

Este proyecto ha planteado como problema, la politización y profesionalización de los órganos centrales de administración central de la JA. A lo largo de esta investigación hemos visto de forma general un marco teórico para comprender la politización y profesionalización. Donde de manera breve hemos definido los dos conceptos apoyándonos en los trabajos de ROMÁN (2010), PARRADO (1996, 2004) Y CIRERA (2014). Además, se ha mencionado la politización de los órganos de la Administración General del Estado. Esto es, porque la politización se produce en todo el ámbito nacional y no existía ningún trabajo realizado a nivel autonómico.

La politización de los cargos centrales en la Junta de Andalucía ha sido un punto en especial énfasis en nuestro trabajo. Luego se han descrito los objetivos del trabajo, que son ofrecer una aproximación empírica al fenómeno de la politización de los directivos centrales de la JA, a través del análisis de las características de los Directores Generales, Secretarios Generales y Secretarios Generales Técnicos en tres consejerías durante las legislaturas 2008-2012 y 2012.

Finalmente, y siendo núcleo del trabajo, se ha tratado de cumplir con los objetivos marcados ofreciendo una serie de tablas que reflejan la información recogida en este estudio exploratorio. Por lo tanto, queda plasmado finalmente un análisis empírico de la profesionalización y la politización de los cargos directivos centrales de la JA.

Una vez descritos los principales puntos del trabajo, pasaré a las conclusiones que arroja el mismo.

Actualmente los órganos centrales de la JA están politizados ya que como son órganos de libre designación o, lo que es lo mismo, órganos que son nombrados por confianza política, esto conlleva que la politización esté presente debido a que el político elegido para presidir la consejería, formara su equipo basándose en la confianza política como primer aspecto importante.

Como ejemplo de esta politización tomaremos los datos del análisis de una tabla que hemos descrito anteriormente. En primer lugar, la tabla 10 (continuidad desde legislaturas anteriores), cabe señalar que la continuidad desde legislaturas anteriores es

un factor muy importante que influye en la politización de los titulares de los órganos centrales de la JA. Y como hemos visto el 87,8% del total de órganos no continúan en el puesto y el 12,2% si continua. Con este dato vemos que si existe una politización muy considerable cuando se produce un cambio de gobierno. Es decir, que cuando es elegido un nuevo gobierno, el elegido como consejero de cualquier consejería puede cambiar hasta la totalidad de los órganos que componían dicha consejería debido a que estos órganos son de libre designación o de confianza política.

Otro punto importante, es la profesionalidad que los titulares de órganos tenían en el momento de su nombramiento, es decir, la experiencia profesional de que disponían. Respecto a este punto, cabe cita como ejemplo la tabla 8 (ultima profesión ocupada), tabla 11 (expertise) y tabla 12 (experiencia política). Estas tablas, nos indican, que los titulares de los órganos, según las variables anteriores poseen experiencia profesional y política. A modo de ejemplo, en la tabla 8, nos muestra que la mayoría de los titulares de los órganos son, AFJA, otros profesionales (arquitectos, ingenieros...), funcionarios o empleados públicos, etc. Y en la tabla 11, nos muestra la experiencia que tienen estos titulares en la materia o en gestión sobre la que han sido nombrados. Como refleja la tabla el 67% sobre el total de los titulares de los órganos es experto en materia y gestión. Y finalmente la tabla 12 muestra la experiencia política de estos titulares de órganos, es decir, que el 70,2% de los titulares de órganos tiene experiencia política.

Como se refleja existe un porcentaje de titulares de órganos que no posee experiencia alguna, es decir, politización pura. Sin embargo, la gran mayoría de los titulares de órganos poseen experiencia política y experiencia profesional.

Como conclusión final, podemos decir que la politización y profesionalización son compatibles en la administración de la Junta de Andalucía.

7. BIBLIOGRAFIA:

- BALLART, XAVIER Y RAMIÓ, CARLES (2000): Ciencia de la Administración. Tirant lo Blanch. Valencia
- CIRERA IRIBARNE, JOSÉ MARÍA (2014). *Profesionalización y politización de los niveles directivos de la administración en España*. Trabajo de Fin de Grado, Grado de Gestión y Administración Pública, Universidad de Almería.
- COLINO, CÉSAR (2012): *las administraciones autonómicas, organización y funcionamiento*. José Antonio, Olmeda Gómez y Salvador, Parrado Díez (coords.). Las administraciones públicas en España. Págs. 123-171. Tirant lo Blanch. Valencia.
- FERNÁNDEZ, RAMOS, SEVERIANO (2010): *La Organización de la Administración de la Junta de Andalucía*. Severiano, F.R. y José M^a, P.M (coords.). Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía. (Cap. 3): Págs. 221-278. Instituto andaluz de administración pública. Sevilla, 2011.
- PARRADO, SALVADOR (1996): las elites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Publica.
- QUERMONNE, J.L. (1994): La organización administrativa del Estado, Barcelona: EAPC
- PETERS, B.GUY Y JON PIERRE (2004): *politization of the civil service in comparative perspective*. Londres: routledge
- RAMIO, CARLES Y MIQUEL SALVADOR (2002): La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional, en J. Subirats y R. Gallego, *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid: 99-123
- REAL-DATO, JOSÉ (2005): actores, ideas e instituciones en las políticas públicas. Pérez Sánchez, Margarita (coord.). Análisis de políticas públicas. Págs. 77-107. Universidad de granada.

- ROMÁN, LAURA (2009): “politización de la administración pública. *El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado*”, Administración y Ciudadanía. Revista de la escola galega de la administración, nº 1 vol.4. págs. 63-78
- SANIGER, NIEVES (2002): las Administraciones de las Comunidades Autónomas. En Crespo, Jorge y Pastor, Gema (coords.), *las Administraciones Públicas en España*. Madrid, Mc Graw Hill.