

José Ramón Pin Arboledas*

Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade**

EL DIRECTIVO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA ECONOMÍA GLOBAL: COMPETENCIAS, FORMACIÓN Y DESARROLLO

Para pensar la actual Administración Pública, resulta necesario detenerse en la delimitación de competencias y funciones, es decir el perfil del directivo que ejerce funciones públicas. El modelo español ha sido objeto de recientes reformas para delimitar el acceso y la idoneidad de los nombramientos de quienes ejercen y desempeñan los altos cargos. No obstante, aún hay todo un camino que recorrer en la línea de la profesionalización de los directivos públicos. Para ello en este trabajo se aborda una delimitación del perfil directivo, de sus competencias, formación y desarrollo que se estima necesario para ejercer la acción de gobierno.

Palabras clave: *directivo público, competencias, responsabilidad y evaluación del desempeño, comunicación e información, estatuto del directivo público profesional.*

Clasificación JEL: *D7, D78, H7, M12.*

* Profesor de Dirección de Personas en el IESE Business School, director académico del Center for Public Leadership and Government (CPLG) y titular de la Cátedra José Felipe Bertrán de Liderazgo y Administración Pública en el IESE.

** Letrado del Consejo de Estado y director ejecutivo del CPLG, IESE Business School.

Aunque ambos comparten en lo sustancial las ideas que se exponen en este artículo y su redacción se debe a los dos, el profesor Pin se ha encargado de elaborar más específicamente los apartados 3 y 5, en tanto que los apartados 2 y 4 (salvo lo relativo a las TIC, en este último) han correspondido de forma más particular a Pablo García-Manzano.

1. Introducción y plan del trabajo

Aunque siempre tuvo actividades en este campo, desde hace 13 años el IESE viene ofreciendo regularmente programas ejecutivos de formación directiva en el ámbito de la función pública. Para ello se basa en un centro de investigación, el Centro de Liderazgo y Gestión Pública (CPLG por sus siglas en inglés), y en la Cátedra José Felipe Bertrán de Gobierno y Liderazgo en la Administración Pública. Para sus actividades de

formación el IESE ha contado con el apoyo financiero, mediante la dotación de becas, de la Fundación Rafael del Pino, dentro de cuyos objetivos fundacionales está el desarrollo del liderazgo en España a todos los niveles. Estos años de actividad han dado una perspectiva sobre la figura del directivo público actual que se expone a continuación.

Una de nuestras convicciones es que hay todo un nuevo modo de hacer en la sociedad y en la empresa al que no corresponde aún una reforma del mismo calado en la Administración.

Los grandes principios que surgen de momentos de cambio o crisis sociales transforman la imagen del mundo en varias direcciones, aun cuando tengan su origen en un determinado campo, como el económico. Así, la revolución industrial no solo trajo el ferrocarril y las grandes invenciones que hicieron posible concebir de una manera nueva el mercado, sino que a la vez dieron lugar al ejército moderno, al correo, la banca comercial y la Administración de los Siglos XIX y XX. Una Administración que se caracterizaba, básicamente, por su gran tamaño y donde más grande significaba mejor. El principio de la información, una sociedad basada en la información como la que se da aproximadamente desde los años setenta del siglo pasado, ha cambiado por completo este modo de ver las cosas. Según Peter F. Drucker en su capital libro *Las nuevas realidades* (1989, 371-373), en este nuevo esquema el tamaño ha pasado a ser una variable dependiente y las claves, en un sistema más biológico que mecánico como el que se basa en el tratamiento de la información, son otras: «las características de la información implican que el tamaño eficiente más reducido posible sea el mejor. 'Más grande' solo será 'mejor' si la tarea no puede llevarse a cabo de otro modo (...) El tamaño más adecuado será mayor cuando ello haga más eficaz el manejo de la información necesaria para la tarea y la función».

Este cambio, que está a la vista en la organización económica y social (no es necesario decir cómo ha afectado a la banca, la empresa, el ejército e incluso la forma de plantear los conflictos armados, por no hablar del

correo y las comunicaciones electrónicas) se resiste a llegar con toda su intensidad a la Administración civil. Cuando lo haga, podrá hablarse realmente de la necesidad de directivos nuevos, de servidores públicos que adapten su misión de servicio a esta realidad. Por supuesto, junto a este trascendental cambio, muchas de las misiones tradicionales —la mayor parte de ellas y la objetividad e imparcialidad, por encima de todas— permanecen, y lograr un equilibrio será la clave de la formación de los directores o directivos públicos.

Analizar estas tensiones y proponer alguna línea de solución constituyen los objetivos de este trabajo. Estas son las razones que los autores suponen que impulsaron a *Información Comercial Española*, Revista de Economía al encargárselo. Esperamos que sea útil para lo que consideramos esencial en el devenir de cualquier país: tener una Administración Pública eficaz y eficiente, pieza esencial para su buen funcionamiento.

Para desarrollar estas ideas, abordaremos el marco normativo en que se desenvuelve hoy la figura del directivo público en España (apartado 2); un marco al que no siempre corresponde la distinción sociológica que, de fondo, sigue operando en la delimitación de funciones directivas en los niveles superiores de la Administración, la que distingue entre políticos, altos cargos y funcionarios o directivos públicos *lato sensu* (apartado 3); estudiaremos sus competencias y funciones, desde la óptica de las que deben ser, con especial incidencia, por lo que se acaba de decir, en las que se refieren a la información y la comunicación (apartado 4); para finalizar con una propuesta de carrera y formación de tales directivos (apartado 5).

2. La figura del directivo público: evolución y marco normativo actual

Qué entendemos por directivo público constituye la premisa indispensable para tratar sobre qué debe hacer aquel (competencias y funciones), cómo debe formarse y ser diseñada su carrera.

Mucho se ha escrito sobre la función pública y los directivos públicos. Ahora nos basta con recordar, en

primer lugar, la obra de José Antonio García-Trevijano Fos, catedrático de Derecho Administrativo y letrado del Consejo de Estado cuyo *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I dividido en dos tomos (1970), trató sobre la materia con un nivel de exhaustividad y profundidad seguramente no superado. Basta con leer el índice para asombrarse con el estudio del fenómeno burocrático en los antiguos Estados orientales, en Egipto, Grecia y por supuesto Roma en sus diversas etapas; su evolución en la Edad Media, en el Estado moderno, los cameralistas, Weber... hasta las diversas etapas históricas del desarrollo del funcionariado en España. La exposición de Derecho comparado parte no solo de Francia, Bélgica, Italia o los modelos anglosajones, sino que se dan apuntes del Derecho soviético y de los países del Este. Mucho más recientemente, y de forma más centrada en el tema que nos ocupa, Rafael Jiménez Asensio lleva a cabo un completo estudio sobre el directivo público profesional en la obra colectiva del mismo título (*La dirección pública profesional en España*, 2009)¹. Partiremos de las aproximaciones de estos autores, sin prescindir de otras muy útiles que se han dado en la materia.

Ambos autores parten de una abstracción de modelos que resulta, a nuestro juicio, muy interesante. El primero, siguiendo el trabajo de un autor francés, diferencia entre dos grandes sistemas históricos, el de *common law* y los de Derecho administrativo. Los primeros coinciden en afirmar que los funcionarios no son «titulares de autoridad» sino que se rigen por el Derecho común. A su vez, el sistema británico parte de la neutralidad del funcionario y de su colaboración con la Administración; mientras que en EE UU, tradicionalmente, no se considera el funcionariado como una profesión, partiendo de los puestos de trabajo sin carreras corporativas. Después, esto último ha sido muy matizado en EE UU,

como cualquier estudio reciente puede acreditar, y hasta cierto punto se han estandarizado las carreras funcionariales superiores², aunque la importancia del sistema de puestos nos parece aún una nota remarcable.

Los modelos del Derecho administrativo serían el alemán, en todo opuesto al anterior, que reconoce al funcionario como profesional y de carrera, y distingue internamente —por la función— entre aquel, el trabajador y el empleado; y desde luego el francés, a imagen del cual se articula el español, sistemas que parten de una idea unitaria del funcionario, de su sumisión a la Ley y del hecho de estar dotado éste de un estatuto (conjunto de normas reguladoras de la condición funcionarial que forman un todo armónico). La muy extendida, y hoy casi natural, inquina contra el funcionario público parece deberse a alguna de las notas de ese estatuto, particularmente rígidas en un mercado laboral cambiante —desincentivadoras de cambios y mejoras—, pero debe recordarse que nacen para garantizar una objetividad en el servicio público difícil de lograr, para el desempeño de ciertas funciones, por otros cauces.

Por su parte, Jiménez Asensio diferencia entre dos grandes tipos ideales, el que llama modelo corporativo, cerrado o burocrático y el abierto o politizado. El primero se traduce en los llamados modelos de carrera, bien sean del tipo de la *École Nationale d'Administration* (ENA) francesa, bien del *Civil Service* inglés. Son sus rasgos característicos el hecho de que la capacidad directiva se extrae de la propia organización y que se logra un buen conocimiento del entorno y del contexto; presentan como principal debilidad el riesgo de una apropiación de los niveles directivos por lógicas funcionariales o corporativas. En los modelos abiertos

¹ Véase ampliamente JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009). «La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España», en JIMÉNEZ ASENSIO, R.; VILLORIA, M. y PALOMAR OLMEDA, A. *La dirección pública profesional en España*, IVAP-Marcial Pons, pp. 15 y siguientes.

² La introducción del *merit system data* de la Pendleton Act de 1883 y, decisivamente, desde la Civil Service Reform Act (1978), el sistema se orienta hacia uno más cerrado de función pública. Para el acceso al *Senior Executive Service* debe ser acreditado el dominio de cinco *Executive Core Qualifications (ECQs)*: *Leading Change*, *Leading People*, *Results Driven*, *Business Acumen*, *Building Coalitions*. En buena medida, sobre este sistema pivotan algunos de los intentos de cambio recientes en la Función Pública comparada y algún aprovechamiento podría tener en la línea de acreditación de competencias que, de forma compatible con el sistema español, se estudia en el apartado 5.

el elemento determinante en la provisión de empleos directivos es la confianza política; históricamente remiten al *spoil system* (antes de la implantación de un sistema de mérito); su logro fundamental es la flexibilidad en el reclutamiento, su mayor escollo la presencia de una «lealtad» entendida en el sentido de cohesión político-ideológica. Solo se presentan con rasgos intensivos en algunos países latinoamericanos, aunque en España hay notas de este tipo en los sistemas de provisión de puestos en la Administración autonómica y, con muchas mayores limitaciones y mezcla del otro modelo, en la Administración General del Estado.

Frente a estos modelos, muchos autores apuestan por un directivo público profesional y por dotarle de un estatuto propio. Sería como otro paso en la evolución histórica: de la burocracia a la función pública (en lo que García-Trevijano cifraba un avance considerable: del burócrata atrapado en una rutina administrativa —*red tape*—, al funcionario público consciente de su misión servicial); de la función pública, a la que hoy se hacen semejantes reproches, básicamente sin incentivos en la formación, sin competencias específicas, sin responsabilidad gerencial (Jiménez Asensio, 2009, 29-31), a la dirección pública profesional³.

Pero, ¿qué significa como categoría la del directivo público? Como nombre, directivo parece añadir a director una nota de cualidad: no solo la de desempeñar un cargo sino de tener una aptitud: dice la RAE que lo es quien tiene la facultad o virtud de dirigir. Desde una perspectiva filosófica, quien dirige —ya sea quien dirige política o públicamente— tiene la misión de coordinar, integrar, dar estabilidad y perfección al obrar social. La inteligencia directiva parte de la sociedad, de sus instituciones, y las perfecciona. Esta concepción que

defiende Rafael Alvira (*Fundamentos del gobierno en la política, la economía y los medios de comunicación*, 1983), más aplicable a la política como tal que a la gestión pública o administrativa pero que también ilumina ésta, se basa en que, «si la política es el alma [de la vida social], el político debe restringir su tarea a una función arbitral. No debe pretender sustituir las iniciativas sociales, sino coordinar las que hay, ayudar y fomentar»; por eso, «del mismo modo que sería ridícula una inteligencia directiva, en el individuo, que pretendiese crear las funciones de lo que ha de dirigir y coordinar, en vez de tenerlo como base, es ridícula una política que trascienda los límites de la mera función directiva y arbitral pretendiendo crear instituciones y substituir a las instituciones vivas de la sociedad» (pp. 116-117)⁴.

Legalmente, sin embargo, siempre se ha partido del cargo. Directivos públicos (hoy, directivos públicos profesionales) serían los elegidos por una serie de notas de entre los directores o niveles superiores.

Desde un punto de vista normativo, tres textos con rango de ley resultan cruciales en la materia, todos los cuales han sido objeto bien de modificaciones o refundiciones recientes, bien de textos de nueva planta; así:

— de un lado, y decisivamente, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (la LOFAGE, que establecía un modelo a mitad de camino entre los que se vieron anteriormente: politizado-burocratizado o modelo LOFAGE, como lo denominaba Jiménez Asensio en la obra citada [pp. 40-45]) ha sido derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en vigor desde el 2 de octubre de 2016 y cuyos artículos 57 a 68 regulan este tema con la misma intención de fondo pero con relevantes diferencias;

³ Es importante precisar que el autor citado, Jiménez Asensio, no sugiere esta evolución. Él se centra en la dirección pública *profesional* (partiendo por cierto, como diremos, del marco normativo vigente en España) pero está claro que no pretende con ello superar la idea del funcionario público, sino separarla de ella y construir una categoría apta, distinta, para el ejercicio de las funciones específicamente directivas. Como dice gráficamente: «se puede ser un excelente funcionario público y, a su vez, un pésimo directivo» (ibídem, p. 43).

⁴ Es muy interesante notar lo que Alvira defiende con esta noción *contemplativa* y no *pragmática* de la actividad política: que no se trata de establecer un modelo de sociedad, sino de tomar a la sociedad como modelo y de perfeccionarla. Los directivos públicos, no políticos como se dice en el apartado 3 pero sí mediadores entre la actividad política y administrativa, deben tener clara esta limitación de su función a lo «arbitral», al perfeccionamiento en el sentido dicho.

— de otro, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) encuentra una nueva redacción a través de su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, aunque continúan en idénticos términos las reglas previstas por su artículo 13 para el personal directivo profesional;

— finalmente, se ha promulgado la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado⁵.

La derogación de la LOFAGE y de sus reglas, y la sustitución por las vigentes de la LRJSP, continúa la línea iniciada por aquella. Ha de tenerse en cuenta que la Ley 6/1997 consiguió dos objetivos, a saber: distinguir entre órganos superiores y directivos de los ministerios (artículo 6, siendo los primeros los ministros y secretarios de Estado; y llegando los segundos hasta el nivel de subdirección general, es decir: subsecretarios y secretarios generales en caso de existir, secretarios generales técnicos y directores generales, y subdirectores generales) y exigir a los órganos directivos, con distintos matices y excepción hecha de los secretarios generales, la categoría de «funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente» (o del subgrupo A1, como dice hoy la LRJSP).

⁵ A esta Ley 3/2015 no se prestará ahora especial atención desde el punto de vista jurídico o de configuración del marco normativo del directivo público (*sociológicamente*, es una categoría sobre la que se vuelve en el apartado 3). En la perspectiva que ahora interesa, lo decisivo es: que aclara y establece definitivamente que el nivel de alto cargo llega hasta el de director general, incluido éste (artículo 1.2.c de la citada Ley); que regula requisitos de idoneidad para el nombramiento de todos ellos, siquiera sean de carácter muy genérico (artículo 2 y principios que rigen el ejercicio del alto cargo en el artículo 3: interés general, integridad, objetividad, transparencia, responsabilidad y austeridad, todo ello sin perjuicio de la observancia de las disposiciones de «buen gobierno» de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno); y que la finalidad de esta Ley es muy otra respecto de las que regulan la categoría de directivo público: a saber, lo que quiere la Ley 3/2015 es contar con «un único instrumento donde se regulen las normas aplicables al ejercicio de un alto cargo, [cuya ausencia] minaba el derecho de los ciudadanos a una información transparente, clara y comprensible de las condiciones aplicables al mismo». Siendo todo ello laudable, su estudio supera a las pretensiones de este trabajo.

Lo que de hecho se consiguió fue, pues, establecer legalmente una práctica consolidada en los nombramientos de estos niveles, haciéndolos provenir de altos cuerpos de funcionarios. Ya se ha dicho que para algunos autores, como el citado Jiménez Asensio, esta mezcla de modelos no es más que una especie de «*spoils system* de circuito cerrado», pero siguen sin definirse los rasgos que deben revestir profesionalmente estos cargos.

La nueva Ley 40/2015 sigue esta misma línea respecto a la extracción entre funcionarios de los cargos de director general, aunque reformula en otros términos la excepción según la cual «los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, salvo que el Real Decreto de estructura permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario, debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado» (artículo 66.2, segundo párrafo)⁶.

⁶ Aparte de la referencia a los requisitos de idoneidad del alto cargo (de carácter más bien vago y genérico, como se dijo), la novedad afecta a la exigencia «mediante memoria razonada de la concurrencia de las especiales características» de la Dirección General cuyo titular puede excepcionalmente no reunir la condición de funcionario. Sin duda eso trae causa de la jurisprudencia (sentencias del Tribunal Supremo de 3 y 28 de septiembre de 2010) que anuló la disposición adicional tercera del Real Decreto 1130/2008, de 4 de julio, la cual preveía una excepción a la reserva funcionarial en los nombramientos de los directores generales de Medio Natural y Política Forestal, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, del Agua y de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, aduciendo que «en los cuatro se dan circunstancias análogas que exigen la adopción de políticas íntimamente ligadas al medio natural; se trata de ámbitos sectoriales que demandan un profundo conocimiento de la realidad social vinculada a posiciones científicas y académicas y del ámbito empresarial». El Tribunal Supremo consideró excesivamente genérica la justificación ofrecida.

Por otra parte, la LRJSP también varía ligeramente la distinción órganos superiores, órganos directivos, que alguna luz aporta en lo que se refiere a la delimitación de la dirección política y de la función directiva. En efecto, el artículo 60 de la LRJSP traza actualmente una distinta ordenación jerárquica de los órganos ministeriales, al establecer en sus dos primeros apartados lo que sigue: «1. Los Ministros son los jefes superiores del Departamento y superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado y Subsecretarios. 2. Los órganos directivos dependen de alguno de los anteriores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Director general y Subdirector general. Los Secretarios generales tienen categoría de Subsecretario y los Secretarios Generales Técnicos tienen categoría de Director general». La ordenación no concuerda con la definición de alto cargo que ofrece la Ley 3/2015 ya que, como se vio, las razones a que obedece esta última son distintas y apuntan más bien a un ejercicio de transparencia y responsabilidad en los nombramientos.

En fin, el texto refundido del EBEP continúa ofreciendo algunos principios en su artículo 13 sobre lo que debe ser el personal directivo profesional, pero ello forma parte de una simple facultad para «el Gobierno y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas» (las disposiciones del estatuto son bases del régimen estatutario de los funcionarios ex artículo 149.1.18ª de la Constitución, y aplicables por tanto a las Comunidades Autónomas sin perjuicio de lo dispuesto por la disposición final segunda del EBEP) de establecer su régimen jurídico específico según algunos principios, a saber: que este personal directivo es «el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas» (definición que nada añade al nombre); que su designación, pública y en concurrencia, se hará sobre «principios de mérito y capacidad y criterios de idoneidad»; que «estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados»; y, por último, que la determinación de

sus condiciones de empleo «no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva».

Para muchos autores resulta necesaria la promulgación de un completo estatuto del directivo público profesional que desarrolle estos principios⁷.

3. Políticos, altos cargos y directivos públicos

En última instancia puede decirse que el superior de un directivo público es un político con, a veces, la intermediación de un alto cargo. El político llega al poder por su pertenencia a una determinada adscripción ideológica, bien por elección o por designación. Su nombramiento implica una determinada confianza por quien lo nombra y una afinidad programática con el partido en el poder (aunque no esté necesariamente afiliado a él). Sus decisiones suelen tener un componente político y muchas veces electoral. El político es el superior de toda la cadena administrativa. Ahora bien, su poder no es omnímodo porque está limitado por las leyes y condicionamientos técnicos, aunque su experiencia y conocimiento de los niveles operativos de la Administración le dota de capacidades de influir en decisiones nada despreciables.

Entre el directivo público y el político está la franja de los altos cargos, cuya definición es un tanto difusa. Son personas de confianza, no necesariamente funcionarios, designados para los más altos niveles de la Administración. Su diferencia con los políticos es ambigua, de hecho suelen serlo en su gran mayoría.

⁷ En la X legislatura se presentó una proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, relativa al impulso del Estatuto del Directivo Público Profesional (BOCG, serie D, nº 265, 7 de mayo de 2013, p. 10). La proposición de ley, que llevaba el número 162/000627, veía imprescindible la delimitación del régimen jurídico del directivo público profesional, «su proceso de selección y formación y, en consonancia con los principios de gobernanza y gobierno abierto, la evaluación del desempeño»; también debían fijarse «los criterios de delimitación del personal directivo de las entidades públicas o su régimen de cese e indemnizaciones». La proposición de ley inmediatamente anterior, la número 162/000626, del mismo Grupo, partía de la «necesidad de una Ley de la Función Pública de la Administración General del Estado [que] ha pasado hoy de ser conveniente a imprescindible». Ninguna de las dos prosperó.



El estudio del alto cargo ha hecho correr ríos de tinta en los expertos en Administración Pública. No está nada clara su definición; pero existir, existen. La Ley 3/2015, como se ha visto, los define en el ámbito de la Administración General del Estado a efectos de sus obligaciones en relación con su idoneidad, transparencia patrimonial, etcétera. Por similitud se pueden definir igualmente en las Comunidades Autónomas y en la Administración local. Dicha ley incluye en este concepto al presidente del Gobierno y a los ministros. Lo que implicaría confundir el estamento político con el de altos cargos. Para los efectos de este artículo tanto el presidente de Gobierno como los ministros se considerarían en un plano jerárquico superior, el de los políticos.

Algunos directivos, encuadrados en la primera línea de la Administración, como los directores generales,

comparten características tanto de los políticos, como de los altos cargos. Otros directivos públicos son lo que podríamos definir como técnicos, a los que la política influye fundamentalmente por vía de sus superiores.

Por eso, tanto altos cargos como directivos públicos deben tener en cuenta en sus decisiones los referentes políticos de quienes gobiernan la Administración donde ejercen su función directiva. Sirven a la ciudadanía, pero bajo la directriz de quienes los electores han decidido.

El Esquema 1 expresa el concepto de manera gráfica. En él se expone cómo entre estos tres estamentos hay solapes. Se puede decir que la política lo tiñe todo aunque en algunos casos los aspectos técnicos adquieren un peso muy importante. Olvidarse de esta influencia política es desconocer la realidad de la función del directivo público; pero también hay que tener en cuenta otros aspectos como la competencia técnica o los límites legales que condicionan su actividad.

4. El perfil directivo que exige la acción de gobierno (competencias); especial referencia al tratamiento de la comunicación y de la información

Uno de los temas sin duda centrales en la conformación de un perfil del directivo público es delimitar cuáles son o deben ser sus competencias propias o naturales, con independencia de las que haya de desempeñar por razón del cargo.

A nuestro modo de ver, una primera pieza del esquema, quizá la más relevante, está relacionada con la responsabilidad. Mientras no exista un régimen de responsabilidad por la gestión (responsabilidad técnica, por los resultados o, como alguna vez se la ha denominado, «gerencial»), no puede hablarse de profesionalización de la dirección pública. Los intentos de construir un régimen de este tipo han chocado siempre con la misma dificultad, el deslinde entre la responsabilidad política —la que corresponde, según la distinción que se acaba de hacer, al político elegido democráticamente (cadena

de legitimidad, responsabilidad ante quien lo nombró o ante el Legislativo)— y la responsabilidad técnica o por la gestión⁸.

Las barreras con que se encuentra esta última derivan, a su vez, del antes y el después: de la dificultad de delimitar con precisión objetivos y acciones que deba desempeñar el directivo público en un plazo determinado; y de la posibilidad de establecer incentivos positivos o negativos por su rendimiento. En otras palabras: solo con fijación de objetivos y evaluación del desempeño, puede existir responsabilidad, y viceversa.

Por lo demás, a la hora de definir un perfil directivo típico, no pretendemos hacer una enumeración de funciones, quizá imposible por la riqueza misma de la actividad sectorial en la que se desenvuelve su función. Insistiremos más bien en algunos rasgos que entendemos deben darse siempre, que convierten al directivo público en un mediador entre la instancia política y la administrativa.

Sintéticamente, puede decirse que necesitan por ello conocer el contexto normativo singular de la Administración Pública (presupuestos, contratación, procedimiento y sistemas específicos de provisión de puestos de trabajo), pero dominar también al mismo tiempo el contexto institucional (ciclo político, papel de la oposición, control parlamentario y de los medios de comunicación)⁹. En fin, no necesita subrayarse que deben contar con valores de integridad, reputación y coherencia a un muy alto nivel, por ser su día a día la gestión de intereses generales.

Nos parece de especial interés, como recordábamos al comienzo mismo de este trabajo, tener en cuenta que el papel de la comunicación y de la información ha

cambiado en nuestros días. No se trata tan solo, aunque la visibilidad de este aspecto es ciertamente espectacular, de un salto material o cuantitativo (TIC, transformación y mentalidad digitales, sociedad de la información) sino de un cambio cualitativo o de grado. Todo el inmenso sistema de medios y de recursos para la defensa de la legalidad característico de la Administración del Siglo XX resulta de exasperante lentitud si se le compara con el de otros sectores de la vida social. Sin dejar nunca de lado el componente de la participación personal (ejemplo paradigmático la audiencia de los interesados en los procedimientos, que es debida además por imperativo constitucional), está claro que la Administración del Estado social y aun del Estado gestor o regulador —lo que, con cierta mezcla de conceptos, hemos llamado Administración de la economía global— exige otros ritmos y el ajuste de las garantías ciudadanas al logro eficaz de ciertos objetivos. Sectores económicos enteros caen bajo la autorregulación, entre otros factores, precisamente por esta falta de ajuste.

— En lo que respecta, en primer lugar, al *ámbito de la comunicación* pueden señalarse brevemente dos mutaciones relativas al control de las decisiones y a la emisión de informes, dos campos tradicionales del actuar administrativo que el directivo público actual debe empero enfocar de manera muy distinta.

En el ámbito del control, en uno de los estudios surgidos al hilo de un intento de reforma administrativa, Santamaría Pastor observó con agudeza que, además de los sistemas de control ya existentes e irremplazables (recursos administrativos y contencioso-administrativos), las Administraciones —digamos aquí: los directivos— debieran conocer y manejar «sistemas que operasen con carácter previo a la toma de decisión y que tratasen de garantizar valores diversos: de una parte, el ajuste a derecho de la medida que se trata de adoptar [...]; de otra, la eficiencia económica de la decisión [...]; en tercer lugar, la coherencia de la medida administrativa con el programa político del Gobierno, o con los planes y directrices que este órgano haya podido establecer; y, por último, lo que podría llamarse la oportunidad

⁸ Ya en Reino Unido, cuando se trató sobre el régimen específico de las llamadas *Next Step Agencies*, entidades dotadas de autonomía y cuyo régimen de responsabilidad resultaba difuso, el Informe del Public Services Committee's on Ministerial Accountability and Responsibility, de 1995, señaló claramente que la cuestión no estribaba tanto en la autonomía real de estas entidades en su actuación diaria como en la falta de responsabilidad política por sus resultados: «the need for efficiency pulled in one direction, while the pressure on government to be politically responsible pulled more strongly in another and contributed to departmental interference».

⁹ Véase JIMÉNEZ ASENSIO, trabajo citado, pp. 35-38.

de la decisión, esto es, la previsión acerca de la incidencia que la medida a adoptar vaya a tener sobre los intereses de terceros (tanto de sus destinatarios directos como de las demás personas o colectivos que puedan hallarse o sentirse afectados por la misma), las reacciones a que puede dar lugar y su repercusión en los medios de comunicación. Todos estos filtros son, en cierta forma, exigencias obvias que se practican de manera habitual y natural en cualquier organización privada cuidada de su patrimonio y de su imagen, pero que en las Administraciones Públicas poseen un escaso desarrollo, quizá por la atención exclusiva prestada a los controles de legalidad mediante recursos de los interesados»¹⁰.

Por lo que hace al papel de otros instrumentos tradicionales de actuación y no ya de control, preguntado acerca de «qué papel juega para un directivo público la comunicación», un alto cargo respondió con estas ideas que nos parecen de toda utilidad: «[La comunicación] es imprescindible; a este respecto, creo que es importante llamar la atención sobre dos aspectos: primero, la necesidad de capacidad de síntesis, lo que implica, primero, poder ver el núcleo del problema cuando se está en proceso de adoptar una decisión, y segundo, ser capaz de desgranar lo relevante en cada nivel de decisión; segundo, la capacidad de ajustar el tipo de comunicación a la situación: comunicación política, comunicación mediática, comunicación jurídica (informes...)»¹¹.

— En segundo lugar, en lo relativo a la *información*, es de notar que el directivo público actual se mueve pues en un entorno crecientemente influido por dos fenómenos: la globalización económica y las nuevas tecnologías.

La primera trae como consecuencia el que las naciones compitan entre sí en un mercado global muy

dinámico a la velocidad de internet. Esa nueva situación hace que las Administraciones Públicas y los Gobiernos se conviertan, junto con el sector privado y el tercer sector, aún más que en épocas anteriores, en un elemento básico en la competitividad. Tanto que sin un alineamiento de los tres sectores (público, privado y sin ánimo de lucro) es muy difícil desarrollar estrategias ventajosas para cada país. De esa capacidad competitiva depende la creación de riqueza, el número de puestos de trabajo, el salario de los mismos, los ingresos públicos a través de los impuestos y, en consecuencia, los servicios y transferencias a la población, el bienestar de la ciudadanía.

El directivo público debe tener esto en cuenta para realizar el papel en el que debe incluir, además de las funciones típicas desarrolladas en el Gobierno, dos claves en este entorno: *i*) servir de aglutinador de los esfuerzos de los tres sectores (público, privado y sin ánimo de lucro) para alinearlos y aumentar la capacidad competitiva del país; *ii*) utilizar de manera eficaz y eficiente las nuevas tecnologías para alcanzar un Gobierno y una Administración Pública de excelencia.

El primero de los objetivos citados exige del directivo público tanto la capacidad de tener una visión estratégica del futuro económico del país como la habilidad para aglutinar los diferentes intereses de los tres sectores, empujar su transformación, asegurar su cooperación e ilusionarlos en proyectos de futuro. Así pues, debe desarrollar con profesionalidad una visión de país, unas competencias técnicas y ciertas habilidades psicosociales, así como un comportamiento ético.

Por otra parte, si hay un lugar en el que las nuevas tecnologías de la información (IT por sus siglas en inglés) sean útiles es en la Administración Pública. Estas nuevas tecnologías permiten el manejo en tiempo real de gran cantidad de información. Manejo que en un mundo en continua transformación es vital a la hora de construir estrategias de futuro y de agilizar las operaciones corrientes. Además, permiten reducir gastos, tratar a gran velocidad los datos, dotar de trazabilidad las operaciones, mejorar la ecología

¹⁰ Véase SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2004). «Los controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública* (SÁINZ MORENO, F., dir.), pp. 202-203.

¹¹ La respuesta formaba parte de una encuesta llevada a cabo por el Centro de Gestión Pública del IESE en torno a las necesidades, habilidades y conocimientos que se estimaban imprescindibles en un directivo público. Agradecemos a José María Jover Gómez-Ferrer, secretario general técnico (2011-2015) y subsecretario (2015-2016) del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, su disponibilidad para reproducir aquí la citada respuesta.

de los procesos, asegurar la comunicación ágil entre ciudadanos y la Administración (es todo el campo de lo que se conoce por administración electrónica y *Open-Administration*).

Por último, las tecnologías de la información y de la comunicación tienen una característica que el directivo público no debe olvidar: su velocidad de cambio e innovación. Hay dos riesgos que no deben correrse en su uso: *i*) implementar sistemas que queden obsoletos por falta de innovación; y *ii*) impedir la conectividad de los sistemas. Va con la naturaleza de tales herramientas la necesidad de evitar estos errores y ser conscientes de que es necesaria una continua cooperación con el mundo tecnológico para no quedar atrasado.

El encargado de la gestión pública debe tener un concepto claro acerca de cómo utilizar estas nuevas tecnologías, cuál es su papel en la implementación de las mismas y con quién ha de colaborar para su implantación eficiente. En suma, el directivo público, como el de otros sectores, no necesita ser un tecnólogo pero sí debe estar al día sobre cómo las IT pueden ayudar al desempeño de su papel.

Enlazando con las ideas del apartado anterior, podríamos concluir éste afirmando que es necesario que el gestor público profesionalice sus competencias de dirección. Y es igualmente imprescindible que la Administración Pública, en el momento de abordar sus procesos constantes de reforma y modernización, apueste por estos rasgos y decida —tomando unas ventajas y desechando otras— a qué modelo aspira, si al de «una Administración gestionada por políticos» o al que propone, como creemos preferible, «una Administración dirigida por políticos con la colaboración de funcionarios y gestionada por funcionarios bajo el control de los políticos»¹².

¹² Los términos son de NIETO, A. (2013). «Un primer paso para la reforma de la Administración española», en *La reforma del Estado y de la Administración española*, BAENA DEL ALCÁZAR, M. (dir), INAP, Madrid, pp. 163-183. NIETO identifica esta como una de las «cuestiones dilemáticas» sobre la que cualquier reforma administrativa debe decidir en primer término.

5. Reflexiones conclusivas acerca de la carrera y formación del directivo público profesional

A la vista de lo anterior parece claro que el directivo público procederá, en gran parte, de los cuerpos funcionariales de la Administración y, en un porcentaje variable, de entre los profesionales del sector privado o de extracción política. Los mecanismos de nombramiento y acceso a la función pública son claros en el caso de los primeros; pero en el de quienes proceden de la política o del sector privado no existen reglas aplicables, más allá de la delimitación de puestos (altos cargos) que pueden ocuparse y los principios de idoneidad e integridad a que quedan sometidos sus nombramientos¹³.

Muchas veces se ha hablado de la redacción de un estatuto del directivo público profesional, aun cuando la complejidad del asunto y los intereses en juego han retrasado su elaboración continuamente. En él, además de los mecanismos de selección, nombramiento, incompatibilidades y transparencia, habrían de regularse también los procedimientos de evaluación de resultados y el régimen de cese. Y tal estatuto debería incluir, además, mecanismos de acreditación transversales u horizontales para los diferentes candidatos procedentes de cada sector.

Entretanto, es necesario que los directivos públicos tengan los conocimientos y la preparación que exige su papel, como se ha descrito en el apartado 4 de este trabajo. En ese sentido es conveniente que a la hora de reclutamiento, selección y nombramiento se evalúen sus conocimientos técnicos (jurídicos y económicos, entre otros) y sus competencias directivas.

Los primeros podrán ser acreditados mediante la formación adquirida en los diferentes estudios académicos cursados y las segundas, mediante evaluación de la experiencia realizada y la formación adicional

¹³ Todo ello con independencia de que, como se ha visto, el nombramiento de los órganos directivos de los ministerios se sujeta en la mayoría de los casos a determinados requisitos de procedencia funcional (artículos 63, 65, 66 y 67 de la LRJSP).

adquirida. De todas ellas, la «capacidad de visión» es la más difícil de evaluar; porque no se trata solo de planificar o dibujar el futuro, sino que exige también la habilidad de llevar tales planes a la práctica. Para ello las competencias psicosociales, como por ejemplo las de negociación, son requisito indispensable. Aquí los certificados formativos son un indicio, pero solo la evaluación de la experiencia puede ayudar a evaluar estas competencias. En un eventual plan formativo del directivo público profesional no cabe prescindir de las técnicas aptas para uno y otro aspecto: para la elaboración de estrategias y la concertación de esfuerzos necesarios para su ejecución. Aunque solo la experiencia contrastada —insistimos— asegura en este punto una evaluación eficaz.

Por último, no se puede prescindir del aspecto ético, que necesariamente influye en la función directiva en todos los sectores y, en particular, en el público. La naturaleza del servicio que se presta a los ciudadanos y el manejo de recursos públicos implican una responsabilidad reforzada. Además, en un mundo en el que la generación de confianza es la clave del buen funcionamiento, el comportamiento ético se convierte en esencial. Cuando la proliferación de códigos de buen gobierno y responsabilidad social es cada vez más frecuente, al igual que la concienciación sobre estas materias en el mundo de la empresa, a la hora de diseñar la carrera del directivo público profesional con mayor razón deberá tomarse en consideración este aspecto.

Milicia y geología: Francisco de Luxán



Número de páginas: 96
Precio papel: 8,00 €
Precio Pdf: 4,00 €
Precio ePub: 6,00 €
Precios IVA incluido

Francisco de Luxán, geólogo, militar y político en la España isabelina, vivió entre 1798 y 1867. Fue ministro de Fomento con Espartero y O'Donnell, además de diputado en varias legislaturas y preceptor de Isabel II. Esta publicación que da a conocer su figura, forma parte de la colección de inventores y científicos españoles que quedaron en el olvido y que el Ministerio de Economía y Competitividad edita en colaboración con el Ministerio de Defensa. El libro se compone de cinco capítulos que muestran una semblanza del personaje, tanto de su vida militar como de sus trabajos como presidente de la Comisión del Mapa Geológico. Destaca su faceta como geólogo por ser uno de los pioneros en esta ciencia y por introducir en España las corrientes más modernas de la geología europea. Otro capítulo está dedicado al Real Colegio de Artillería (Segovia) entre los siglos XVIII y XIX, institución que era uno de los centros de excelencia de la enseñanza científica en España.