

¿QUÉ DIRECTIVOS PÚBLICOS NECESITAMOS?

José Ramón Pin Arboledas

Junto con los políticos electos que desempeñan tareas en el sector público y los profesionales que conforman la Administración Pública, los altos cargos o directivos públicos realizan su trabajo en una zona de confluencia entre la política y una Administración profesionalizada. Los directivos que requiere hoy el sector público, según Pin Arboledas, han de contar con una excelente formación administrativa y manejar adecuadamente las técnicas de gestión, pero también deben ser líderes que destaquen por su autoridad moral, su influencia y su visión de futuro.

ALTOS CARGOS Y DIRECTIVOS PÚBLICOS: LA INTERFASE NECESARIA

En toda democracia moderna se pueden distinguir dos capas en el Gobierno. La política y la Administración Pública profesional. La primera está formada por todos aquellos que han sido electos o designados políticamente y pertenecen a los partidos o sus aledaños. La segunda la componen los profesionales de carrera o contratados por diferentes sistemas.

Entre ambas hay una correa de transmisión desde la política hasta la Administración profesional. Son los altos cargos

y directivos públicos. Es una interfase necesaria pero difusa. No es pura. Una parte de esta interfase está compuesta por profesionales con un tinte político, la otra por profesionales con un tinte administrativo. Su selección, en España, corresponde a los políticos, y en ella intervienen criterios de diverso tipo, como la afinidad ideológica o la competencia técnica. Según predominen unos u otros criterios, esa interfase intermedia es de la zona más profesional o más política.

En todo caso, es un interfase necesaria, ya que es la que transmite las directrices políticas a la base de la Administración y se relaciona con el resto de los ciudadanos.

Una cuestión interesante es ¿cuál es el tipo de alto cargo o directivo público que necesita un Gobierno y una Administración Pública moderna en una economía global?

LAS FUNCIONES DE UN GOBIERNO EN UNA ECONOMÍA GLOBAL

Para ello es necesario tener en cuenta las funciones de un Gobierno en la economía global. Además de las básicas de hacer respetar la ley y manejar de manera eficaz y eficiente los fondos públicos en la actualidad tiene una función, que si bien en el pasado era subsidiaria de estas funciones básicas, ahora se ha convertido en fundamental. Su objetivo es ayudar a aumentar la competitividad del país y dotar a sus ciudadanos de la cobertura social adecuada. Este equilibrio entre la gestión económica y la social hace que un Gobierno acierte en su gestión. Para ello una de las condiciones básicas es saber diseñar el sector público en su dimensión óptima y apoyar las iniciativas del sector privado que generen riqueza y puestos de trabajo.

Así que, bajo la dirección de la capa política, los altos cargos y directivos, dentro de los límites establecidos por la ley y la estructura del Estado, tienen también ahora una función dinamizadora en la economía. Por supuesto que sin dejar de ser los garantes del cumplimiento de la ley y del buen manejo de los fondos públicos.

ALTOS CARGOS Y DIRECTIVOS PÚBLICOS
CON INICIATIVA DINAMIZADORA,
EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y LIDERAZGO

Esa iniciativa dinamizadora de la economía, junto con su eficiencia administrativa serían las dos funciones añadidas a las clásicas del Gobierno ¿Qué directivos necesitaría una Administración Pública con esas funciones? Tres condiciones:

Una sólida formación administrativa. Son garantes de la aplicación y el cumplimiento de las leyes. Una formación que hoy en día aseguran las oposiciones en el acceso a la «carrera funcionaria» o las condiciones legales de formación que se necesitan para acceder a esos puestos por otros mecanismos. En términos generales parece que esa necesidad está suficientemente garantizada por el sistema legal que regula el acceso. El hecho de que algunos altos cargos y directivos públicos no procedan de esa carrera administrativa exigiría un certificado de que cumplen los requisitos mínimos para ello. Lo veremos en las recomendaciones.

La segunda condición sería la del conocimiento y práctica del uso de las modernas técnicas de gestión para llevar de manera eficiente el manejo de los fondos públicos. No basta con el conocimiento teórico, se requiere una práctica que ponga en valor esos conocimientos. Es particular-

mente notable en estos momentos la necesidad de conocer de manera profunda el uso de las nuevas tecnologías aplicado a los procesos de e-governance y administración.

La tercera condición es la capacidad de influir en el entorno mediante el liderazgo; no solo con el poder que le otorga su posición administrativa, sino con la autoridad moral que consiga con su buen hacer. Este liderazgo exige tres competencias. La primera: tener una visión de futuro innovadora y atrayente, propia o compartida. La segunda: capacidad de concitar el esfuerzo alrededor de esa visión de sus equipos, el resto de la Administración y el sector privado, con sus dotes de comunicación, persuasión y contagio de ilusión. La tercera, y no la menos importante, la credibilidad ética; la autoridad moral se basa en el convencimiento de todos los integrantes de cualquier proyecto de que el líder actúa en base al bien común. En esta última competencia hay que incluir la vocación de servicio propia de un cargo público y la sensibilidad social ante las dificultades de los ciudadanos.

Así que, resumiendo, el alto cargo y el directivo público tienen que tener: formación administrativa; conocimiento y práctica de las modernas técnicas de gestión, incluyendo la e-administración; visión de futuro innovadora y atrayente; dotes de comunicación y persuasión; y comportamiento ético con vocación de servicio público y sensibilidad social. Las dos primeras dimensiones (administrativa y de gestión) podríamos decir que corresponden a la parte «hard» o dura de su ADN como directivos, mientras las tres siguientes, correspondientes al liderazgo, serían la parte «soft» o blanda. Pero las dos partes son absolutamente necesarias.

¿Tenemos los directivos públicos adecuados a esas exigencias? No existen estudios empíricos significativos que hagan dudar de la idoneidad de nuestros directivos públicos, aunque a veces hay sensaciones que animan a discutirla. Pero en todo caso, como profesor de una escuela de dirección este es un debate que me parece estéril. Lo importante sería encontrar líneas de mejora para la actual situación. Porque, sea cual sea la situación actual, siempre se puede mejorar.

¿UNA CARRERA DE DIRECTIVO PÚBLICO?

Hace años que participé en la confección de un *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos* (2000), dentro de la Secretaría de Estado para las Administraciones. En él desarrollé un capítulo sobre el directivo público. Una cuestión a resolver sería: ¿Es necesaria una carrera específica para ejercer esta función? Y no me refiero a una carrera universitaria sino a una ruta profesional que debieran seguir los que llegan a estas posiciones. Mi opinión es que sí.

Dado que estos directivos ocupan puestos de la Administración es necesario velar por su competencia. En el sector privado son los accionistas o propietarios los que se juegan su dinero y corren los riesgos. Por la cuenta que les trae ya establecen los requisitos requeridos para acceder a la gestión directiva. En el sector público es necesario regularlo porque manejan el interés de todos los ciudadanos.

EL «ESTATUTO DEL DIRECTIVO PÚBLICO»

En el Libro Blanco antes mencionado, se preconizaba crear un «Estatuto del directivo público». En él se debían contener los requisitos para acceder a estos puestos.

Puestos que deberían relacionarse mediante un desarrollo legislativo y/o reglamentario. Este Estatuto ha sido anunciado varias veces, pero hasta la fecha ningún Gobierno ha sido capaz de ponerlo en práctica. Los intereses que se mezclan en el mismo parecen ser el freno más importante. Intereses corporativos e intereses políticos. Pero independientemente de ello sería conveniente ponerlo en marcha. Algunas sugerencias útiles para su redacción serían:

a) Abrir el mercado a los profesionales de todo tipo, no solo a los funcionarios. Si bien en algunos puestos determinados la condición de funcionario debería ser obligatoria para desempeñarlo.

b) Exigir una acreditación para ejercerlo. Acreditación expedida por un organismo independiente compuesto por expertos en materias de dirección y economía.

c) Esta acreditación debería realizarse en una parte en base a formación demostrada (complementaria de la carrera universitaria exigible en el grupo A de la Administración). Para ello Aneca acreditaría los cursos de postgrado de distintas instituciones universitarias, pública y privadas.

d) Estos postgrados específicos en Dirección de Administraciones Públicas, podrían ser MAP (Máster en Administración Pública) o también los clásicos MBA universitarios con una especialización en gestión pública en parte de su programa.

e) La acreditación para puestos de alta dirección (que serían calificados así de manera específica) requeriría demostrar experiencia en gestión durante un periodo de tiempo en el sector público (en otro puesto directivo, pero no necesariamente de alta dirección) o en el sector priva-

do en puestos de alta dirección. La idoneidad para ello sería certificada por el mismo organismo independiente que certifica la formación. De manera que habría una carrera directiva que tendría una primera fase en cargos directivos en donde solo se requeriría la certificación de formación y una segunda en donde sería necesario demostrar experiencia directiva en la primera fase.

f) Así, en el mercado de directivos habría un conjunto de directivos públicos certificados, unos trabajando en el sector público y otros en el sector privado. Directivos acreditados que podrían ser contratados por las distintas Administraciones para cubrir los puestos necesarios con garantía de formación y experiencia.

g) Los contratos de estos directivos se realizarían por proyectos y a tiempo determinado. Acabado el mismo, el directivo retornaría a su puesto en la Administración si es empleado público o al mercado laboral si procede del sector privado.

h) La relación de puestos que necesitarían la acreditación básica o la de alta dirección incluirían los de las empresas de capital público y todo tipo de organismos, por ejemplo las fundaciones de iniciativa pública.

i) Haber incurrido en ciertos delitos juzgados y condenados llevaría consigo la retirada de la certificación por un determinado tiempo. Estos serían especialmente los delitos relacionados con la corrupción.

Estas orientaciones pueden ser de difícil aplicación y exigir un periodo transitorio de años para que se pongan en marcha. En ese periodo los servicios prestados en Administraciones Públicas convalidarían automáticamente la certificación.

LA FORMACIÓN DEL NUEVO DIRECTIVO PÚBLICO

De acuerdo con las ideas expuestas en el punto anterior, el directivo público debe tener una formación posterior a su carrera universitaria que contenga materias específicas. Sin ánimo de ser exclusivo, se podrían relacionar las siguientes.

Por supuesto, sería necesario que tuvieran formación legal administrativa. Conocimiento de las leyes constitucionales y las relativas a los procesos administrativos, las responsabilidades de los administradores públicos, sus deberes, límites y derechos.

La gestión de personas dentro de las características específicas de la Administración Pública, junto con el conocimiento de las modernas técnicas de esta materia sería otra de las materias imprescindibles. Así como las características del liderazgo y los procesos de influencia y comunicación. No se puede olvidar en este apartado lo referente a la competencia de negociación, ya que es una especialidad sobre la que hay una gran cantidad de investigación y es una habilidad que ejerce cualquier directivo.

En relación a la gestión económica, control y finanzas, el directivo público debería estar dotado de una formación básica general sobre las estructuras de los estados financieros, la formas de financiación, los mecanismos de control y una formación específica relativa a las gestión presupuestaria, típica de muchas Administraciones.

Otro campo importante de formación es el de dirección de operaciones, en particular la aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos administrativos. La eficiencia de estos procesos hoy en día se basa en la aplicación de la informática.

Aunque las materias de «*entrepreneurship* (emprendimiento), dirección de proyectos y cambio organizacional» parecerían exclusivas del sector privado, no es así. Una de las características del nuevo directivo público debe ser la capacidad de iniciativa e innovación. Incluir en su formación la conciencia de lo necesario que es innovar y lo complejo y difícil que resulta el desarrollo de nuevas iniciativas y proyectos es importante. El nuevo directivo público es un agente de cambio de la Administración y es bueno que conozca las claves de los procesos de cambio de éxito.

Dado que la mejora de la competitividad de la economía es una de las funciones importantes del «Nuevo Gobierno y la Nueva Administración» el directivo público debe tener un conocimiento profundo de los procesos económicos, la importancia y funcionamiento de los *clusters* y la cooperación público-privada.

La deontología de la gestión pública es un elemento necesario para crear la conciencia de la gran responsabilidad del gestor público. Como dice el aforismo latino «la mujer del César no tiene solo que ser honrada, tiene que parecerlo». Nunca, como hasta ahora, se ha exigido a la Administración Pública transparencia y un comportamiento impecable en el manejo de los dineros públicos.

GESTORES NO ADMINISTRADORES

Con esta formación y la experiencia requerida se trata de tener gestores públicos, no solo administradores. La diferencia es de actitud y comportamiento.

El Administrador Público es la persona que maneja un presupuesto dado. Se le entrega para que lo maneje bien, con economicidad, eficacia, eficiencia y honestidad.

Al gestor público se le entrega un proyecto a desarrollar y a su pregunta ¿Con qué presupuesto cuento? se le responde: ese es su primer problema. La Nueva Administración exige cada vez más servicios públicos con menos impuestos. De ahí que sea necesario manejar con eficiencia lo recaudado.

La recaudación es la «palanca» que debe servir para amplificar el efecto sobre los ciudadanos. El «gestor público» es capaz de sacar más rendimiento que el administrador por dos vías. La primera es haciendo más eficientes los procesos administrativos. La segunda es consiguiendo la cooperación operativa y económica del sector privado.

Un ejemplo de gestión fue la creación del SAMUR en el Ayuntamiento de Madrid. No había presupuesto para todas las ambulancias necesarias. Estas se consiguieron por sponsorización de empresas privadas. Es verdad aquí se dieron dos coincidencias: *a)* la buena imagen que goza el servicio que hace que cualquier empresa quiera unir la suya a esta; *b)* el que no hay relación directa entre el espónsor y la función, de manera que se evita toda sospecha de ilegalidad.

En las clases del IESE cuando explico Teoría y Práctica del Gobierno indico que la Nueva Administración Pública es una paradoja matemática. Cuando estudiamos el bachillerato se nos enseñó que $+ x - = -$. En la Nueva Administración Pública no es así: $+ x - = +$ (Mas servicios por menos impuestos, mejor Administración). Es algo que debe estar en el frontispicio de todo directivo público, de todo gestor público.

LA RELACIÓN CON EL JEFE POLÍTICO
Y LA CONCENTRACIÓN DE PODER

Como se indica en el principio de este escrito el alto cargo y el directivo público pueden tener un tinte más político o más técnico, pero su trabajo es de interfase entre los políticos y el resto de la Administración. En particular los altos cargos nombrados por su *expertise* técnica. Sus relaciones con los políticos son complejas.

Por una parte deben ser conscientes de que quienes gobiernan son los políticos y, en democracia, sus directrices responden a la voluntad de los electores. En consecuencia, los políticos están legitimados para establecer las líneas políticas e ideológicas del Gobierno y su acción.

Sin embargo eso no quiere decir que se deba obedecer todo lo que se les ocurra. Hay límites que el alto cargo o el directivo público debe hacer ver al político electo e, incluso, impedir que los traspasen. Son los límites derivados de la legislación —el imperio de la ley es parte de la democracia— y los condicionamientos técnicos de las materias tratadas.

El manejo de esta relación no es nada nuevo en la teoría del *management*. «Dirigir al jefe» (*Managing your own boss*) es un célebre artículo de John Gabarro, profesor de la Harvard Business School. Se sabe que esa relación es clave para la eficiencia de cualquier directivo. En Administración Pública más aún si el «jefe» es un político. En clave de humor, la serie inglesa «Sí, Ministro» describe cómo «el técnico» va dirigiendo sutilmente a su superior para evitar que cometa graves errores.

Como en cualquier organización, pero más específicamente en la Administración Pública, el directivo debe combinar

iniciativa e innovación con prudencia, respeto a las leyes y normas y comportamiento ético. Esto es importante en esa relación con la política que debe mantener el directivo público.

El peligro para este equilibrio está en la concentración del poder. A veces por un exceso de celo el legislador concede un poder excesivo a los administradores públicos. Con la intención de preservar el bien común les da unas atribuciones que mal usadas acaban siendo perjudiciales para la ciudadanía. Es otra de las paradojas del sector público. Ser capaz de resistir el uso indebido del poder que se otorga al alto cargo o al directivo público es una de sus obligaciones y no es nada fácil de «resistir a la tentación». No es solo un tema de corrupción. Incluso con buenas intenciones se pueden causar grandes males. Lo dice el refrán castellano: el infierno está empedrado de buenas intenciones.

Así que todo directivo público debe examinarse periódicamente sobre su uso del poder. Un uso que debe ser justo, útil y oportuno. Usarlo en favor de los demás, no de uno mismo o su grupo de intereses; usarlo de manera que se perciba como eficaz y eficiente; usarlo cuando se debe, porque a veces ese uso es incómodo, pero su no uso es abdicación. Y al directivo se le da el poder para que lo use, es su obligación.

CONCLUSIÓN

Después de este recorrido sobre el tipo de directivo público que necesita la «Nueva Administración Pública» se puede concluir que:

— Altos cargos y directivos públicos constituyen un interfase entre la política y la Administración profesional. Interfase necesaria y con sus características propias.

— Para ese colectivo sería bueno diseñar un itinerario de carrera, determinando los puestos que corresponden a altos cargos y directivos públicos y creando un mercado de profesionales dotados de las competencias necesarias para ejercer su función. Estos profesionales podrían provenir tanto del sector público como del privado.

— Dadas las características de la Administración Pública debería haber una acreditación que asegurase la posesión, al menos formal, de esas competencias. Acreditación por un organismo independiente.

— En esa carrera se incluiría tanto la etapa de formación reglada como la demostración de experiencia. Dos tramos constituirían la carrera, uno de dirección propiamente dicha y otro de «Alta Dirección». Para llegar a este último habría que haber demostrado idoneidad en el primero.

— La formación reglada tendría un currículo de postgrado universitario adecuado a los conocimientos y habilidades que necesita el directivo público.

— El directivo público tiene una función innovadora y a la vez de mantenimiento de la legalidad que le exige estar en un equilibrio complejo. Su relación con la política, y el uso del poder que se le confiere, exige del directivo público un comportamiento ético intachable.

— Última advertencia: con estas propuestas no se pretende criticar a quienes ahora ejercen estas funciones. Como político he trabajado en la Administración y he encontrado excelentes profesionales. Lo que se intenta con ellas es ayudar a mejorar esta figura que resulta imprescindible en la moderna Administración. ■