

Directivos públicos

RAFAEL CATALÁ POLO

Director Programa Función Gerencial en las AA.PP. ESADE

Recibido: Febrero 2006

Aceptado: Marzo 2006

RESUMEN

La reforma de las Administraciones Públicas tiene como elemento vertebrador y agente principal del proceso a los directivos públicos.

Las particularidades de la gestión pública implican que los roles directivos han de ser específicos para la identificación del perfil más adecuado del directivo en el sector público. En todos los países de la OCDE se ha avanzado en la definición y establecimiento de una política de directivos que en España todavía no existe. Las líneas de actuación son diversas (planificación, selección, formación, evaluación, recompensa, responsabilidad...) pero los proyectos actualmente en elaboración no llevan a cabo un tratamiento global de la cuestión.

Palabras claves: Directivos. Competencias. Selección. Compensación. Estatuto. Clasificación: H 83.

1. Introducción

Las organizaciones públicas de las democracias avanzadas están inmersas en las últimas décadas en procesos constantes de reforma y adaptación a las transformaciones sociales, económicas, políticas, demográficas y tecnológicas que están caracterizando las sociedades de la segunda mitad del siglo XX y estos inicios del siglo XXI.

El cambio acelerado experimentado por la sociedad está teniendo un correlato equivalente en las organizaciones públicas en las que el cambio de paradigmas y valores ha provocado una auténtica revolución innovadora que ha puesto en crisis los sistemas de gestión y los perfiles profesionales de todos los empleados públicos y, en particular, de aquellos que ostentan especial responsabilidad de dirección y orientación dentro de las organizaciones: los directivos públicos profesionales.

La enorme complejidad en los recursos asignados, los presupuestos gestionados, la demanda social atendida, etc. que caracteriza la actividad del sector público (Echebarría 1993) trae inmediatamente consigo la necesidad de contar con directivos profesionales que permitan superar la dicotomía tradicional que ha caracterizado las Administraciones burocráticas articulada en torno a los políticos y los funcionarios.

La crisis fiscal de los años 70 pone especialmente de manifiesto la necesidad de incorporar auténticos managers que orienten la organización a la eficacia y la calidad y superen

los criterios burocráticos de sometimiento a la ley y al derecho que ahora van a ser insuficientes.

La Gerencialización (Longo 2005) aparece como una reacción de la clase política para tomar el control del sistema e imponerse a la «Coalición Buro-Profesional». El escenario de crisis fiscal, como se ha indicado, explica la orientación eficientista, inclinada a la reducción y control del gasto que la incorporación de los managers ha traído consigo.

Lo cierto es que no es posible abordar la mejoría de la gestión sin gestores, sin directivos. Cualquier reforma que trate de incorporar medidas de eficacia, eficiencia, racionalidad económica no dará resultado si no cuenta con los directivos cualificados para su aplicación. Especialmente en el sector público esto tiene relevancia por las peculiaridades que la gestión pública presenta frente a la gestión empresarial.

2. Gestión pública vs. gestión empresarial

Aún cuando existen elementos comunes entre la gestión pública y la privada, lo cierto es que podemos señalar algunas notas singulares de la gestión pública (Losada) frente a la gestión empresarial:

- La multiplicidad de individuos y sectores implicados en el proceso de gestión.
- La compleja interacción entre estos actores.
- La pluralidad de objetivos en concurso, derivada de las notas anteriores.
- La discontinuidad en los políticos y el corto plazo de los ciclos de gestión.
- La preeminencia de valores de equidad frente a la consecución de resultados.
- El sometimiento al derecho, lo que trae consigo un sistema formal y reglamentista complejo, poco adaptado a la realidad y carente de agilidad para adecuarse a los cambios.
- La visibilidad extrema de los asuntos públicos.
- La falta de incentivos para la mejora de la gestión (los resultados no revierten ni en el sector ni en el gestor).

3. Marco de gestión pública

En este contexto, no parece posible trasladar directamente modelos ni soluciones propias del ámbito empresarial al sector público. Más bien es preciso establecer en las Administraciones Públicas un marco de responsabilidad directiva que cuente con los elementos que a continuación indicamos como requisitos básicos para que la gerencia pública fructifique en el sector público (Echevarría y Longo):

- Creación de un ámbito de discrecionalidad que, reconociendo las conclusiones antes indicadas, permita a los directivos el ejercicio de su actividad. Un entorno rígido y limitativo no permite el ejercicio de la función directiva. Por ello, el ámbito político

debe establecer los objetivos estratégicos y asignar recursos adecuados. El ámbito burocrático debe desarrollar las funciones ejecutivas, también de control y supervisión, respecto de la función directiva. Pero entre ambos estratos (político y técnico), debe existir el margen adecuado para el desarrollo de la función directiva. La extensión excesiva de uno u otro (o de ambos) trae consigo la desaparición del espacio propio del directivo público profesional. Sólo cuando este ámbito de discrecionalidad existe, podrá desarrollarse la función directiva profesional.

- Inmediatamente, y en relación con lo indicado en el apartado anterior, deben existir mecanismos de responsabilización por la gestión desarrollada. Los sistemas de evaluación del rendimiento y control del resultado, tanto en un momento final del proceso como en los límites intermedios, son un requerimiento básico para la gestión directiva del sector público contemporáneo. En palabras de Metcalfe (1998) «La responsabilización pública institucionaliza el derecho a gestionar de los directivos públicos».
- En el contexto definido por un sistema de discrecionalidad y responsabilidad, la existencia de un régimen de recompensas y sanciones asociado a la evaluación constituye otra de las piezas básicas del sistema que permita el ejercicio de la función directiva.

Dotar a esta función directiva de un conjunto de reglas propias que establezcan los sistemas de valoración, permanencia en la condición, salarios, promoción, cese, etc., presenta singularidades respecto de las condiciones de empleo del resto de los trabajadores de manera que justifica sobradamente contar con un estatuto propio del personal directivo de la organización.

- El último elemento que actúa como requisito básico para la existencia en la gestión pública de un marco adecuado para la dirección es la existencia de un conjunto de valores centrados en la racionalidad económica, cuyo propósito es la maximización del impacto de la gestión pública (value for money). Este valor es propio de los directivos y no de los políticos o los técnicos, que actúan con valores y objetivos bien diferentes al de la eficiencia.

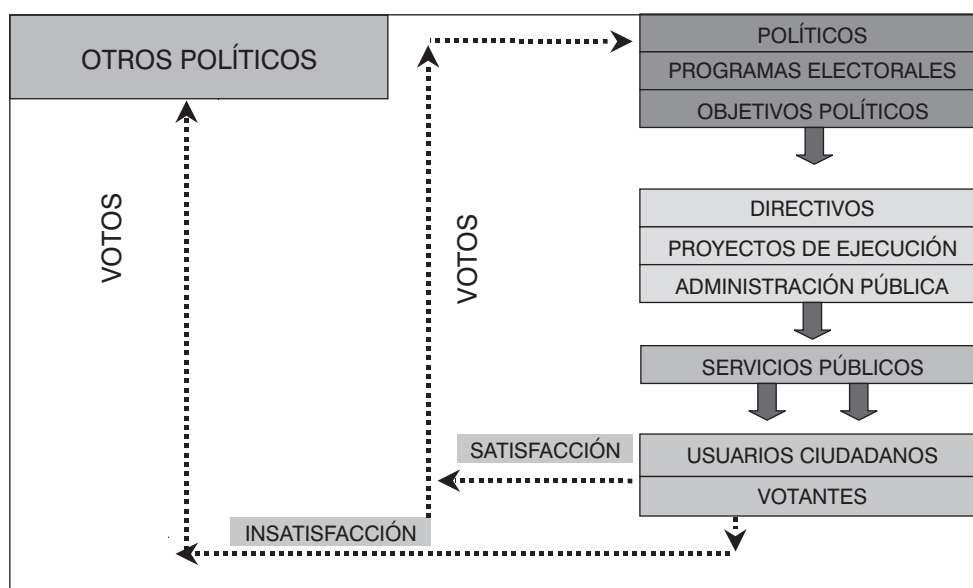
4. Dirección pública y actividad política

Estos elementos necesarios apuntan a una de las cuestiones claves a la hora de abordar la función directiva pública: la delimitación del ámbito político y el ámbito directivo. Parece aceptado (Valero, 2005) considerar que los directivos públicos son el nexo de unión entre Política y Administración en el sentido de que los directivos son los encargados de transformar en proyectos concretos (y gestionarlos) los programas electorales y los objetivos de los políticos.

Esta interrelación lleva a un ciclo continuado de interacción (Fig. 1) en el que los directivos desempeñan sus funciones como interfaz entre los representantes políticos y los aparatos burocráticos de las organizaciones. La eficacia en esa realización y el acierto en el diseño de las políticas públicas permitirán que el ciclo electoral revalide el mandato político o susti-

tuya al partido actual en el Gobierno. Por ello, cualquiera de los tres niveles tiene importancia sustancial en el ciclo pero la capacidad de los directivos para interpretar los objetivos políticos y ser capaces de conseguir resultados a través de los profesionales que conforman la Administración, aparece como una función especialmente relevante.

Figura 1. Relación entre política y Administración



5. Perfil de los directivos

Uno de los trabajos clásicos que han permitido identificar las funciones o roles de los directivos es el desarrollado por Mintzberg que, basado en estudios empíricos, ha definido, tanto para los directivos públicos como privados, un conjunto de roles directivos agrupados en tres categorías:

Los basados en relaciones interpersonales (representativo, enlace y líder), los basados en la gestión de la información (monitor, difusor y portavoz) y los basados en la toma de decisiones (gestor de crisis, innovador, negociador y asignador de recursos). Del análisis detallado de cada uno de estos roles directivos acaba concluyendo que no existen diferencias sustanciales entre los roles ejercidos por los directivos en el sector público o el privado.

Sin embargo Losada, en un estudio publicado en 2001, establece algunos roles y competencias directivas que en el ámbito de lo público toman un relieve significativo. De esta manera, considera que el rol de resolución de conflictos y asignador de recursos tiene espe-

cial intensidad en el ámbito público dada la singularidad de su gestión. Igualmente considera que los roles de control son especialmente intensos en el directivo público. El rol de enlace presenta también un especial requerimiento como consecuencia de la naturaleza interorganizativa de los problemas públicos. También el rol de conceptualización y diseño tiene singular importancia en el perfil del directivo público por la multiplicidad de actores implicados en el proceso de decisión, la visibilidad pública y la naturaleza de la gestión pública. Por último, la sensibilidad por la globalidad y el largo plazo constituye otra de las características del perfil directivo público.

Todo ello hace que la definición de roles directivos elaborada por Mintzberg deba ser matizada con las particularidades propias del sector público apuntadas por Losada.

6. Evolución europea. Situación en España

En todos los países de nuestro entorno político-económico se han llevado a cabo en los últimos años diferentes reformas tendentes a regular la definición de la dirección pública y las condiciones de su ejercicio.

- Así, en el Reino Unido, se creó en 1996 el Senior Civil Service que incorpora a los 3.000 cargos superiores de la Administración británica. Los cargos del SCS son evaluados mediante un sistema de valoración de puestos y tienen una retribución variable por rendimiento. Su política salarial depende de una oficina que responde ante el Primer Ministro.
- En Estados Unidos, el Senior Executive Service fue creado en 1978. Está compuesto por 7.000 cargos entre los que se incluyen aquellos que pueden ser designados directamente por el ámbito político.
- En Australia, el Senior Executive Service fue creado por la Ley del Sector Público 1984.
- En Italia, la reforma de 1993 llevó a cabo la creación de la Dirigenza Pubblica pretendiendo diferenciar la dirección política y la administrativa con el objetivo de reforzar la autonomía de los directivos públicos profesionales respecto del poder político.
- En Holanda, la reforma de 1995 creó el denominado Alto Servicio Civil que integra los cargos de nivel superior del Gobierno central y regula la promoción, movilidad y condiciones de trabajo de los directivos.
- En España, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, del 14 de abril de 1997, constituye el elemento normativo de referencia para la definición del ámbito propio de la función directiva pública al establecer un principio de profesionalización de la AGE en virtud del cual los Subsecretarios y Secretarios Generales Técnicos, en todo caso, y los Directores Generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Esta opción, aún cuando ha merecido algunas críticas (Jiménez Asensio, 1996) constituye la única pieza que

hoy permite diferenciar un modelo de empleo público directivo en las administraciones españolas.

Por otro lado, el apartado 10 del artículo 6 de la LOFAGE indica que «los titulares de los órganos directivos son nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, en la forma establecida en esta ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; b) la sujeción al control y evaluación de la gestión por órgano superior».

Siendo acertada la opción y el modelo general establecido en la LOFAGE, lo cierto es que no se han producido los desarrollos normativos suficientes para concretar los instrumentos adecuados que articulen la selección, desarrollo y evaluación de los directivos públicos.

7. Áreas de intervención

La incorporación a nuestro modelo de empleo público y al conjunto de instituciones que conforman el sector público español de un sistema de dirección pública que vaya más allá de la mera definición teórica apuntada por la LOFAGE, requiere un conjunto de elementos sin los que no es posible considerar un auténtico modelo de directivos públicos. Siguiendo a Longo, las áreas en las que es preciso avanzar para crear estas condiciones son las siguientes:

7.1. La estructura organizativa

En el sentido que organizaciones descentralizadas y flexibles favorecen el desarrollo y ejercicio de la función directiva, frente a modelos tradicionales más cerrados donde la conexión del entorno político con el profesional no deja ámbito alguno al segmento directivo. También la estructura organizativa debe favorecer algunos elementos ya indicados como la existencia de sistemas de planificación y control que sirvan de soporte al ejercicio de las funciones directivas. Sólo en un contexto como el indicado, caracterizado por un modelo organizativo dotado de flexibilidad y elementos de planificación y control adecuados, podremos tener condiciones para una función directiva profesional.

7.2. Las reglas de gestión de recursos humanos

Como luego desarrollaremos en detalle, deben promoverse las condiciones adecuadas para que las políticas de planificación, motivación, movilidad e identificación de directivos sean una realidad en la organización. La elaboración de un marco normativo diferenciado para la regulación de los directivos suele ser un instrumento eficaz en este sentido.

7.3. Las competencias gerenciales

Como requisito para el desarrollo de esa organización flexible, con reglas adecuadas de gestión, han de existir en la organización los directivos que constituyen un elemento clave y por lo tanto una de las áreas claves de intervención. Contar con las personas adecuadas, en número y capacidad, para el ejercicio de la función directiva es uno de los mayores desafíos de la organización ya que suele ser un error común dar por supuesto que se cuenta con estos profesionales en la propia institución como consecuencia de la experiencia, los procesos selectivos y la cualificación profesional. Los perfiles de competencia directiva, como hemos analizado, son bien distintos de los perfiles específicos de las áreas de gestión de la organización o de la prestación de servicios de que se trate (los buenos profesionales de la docencia o de la asistencia sanitaria p.e. no son necesariamente, como bien es sabido, los mejores directivos en esas complejas organizaciones). Por ello, la identificación, reclutamiento y formación que permita disponer de esos perfiles de competencia adquiere especial relevancia en el enfoque que estamos proponiendo.

7.4. La consolidación de una cultura

Tanto en el entorno social general como en las organizaciones públicas en particular, constituye otra de las áreas de intervención que genera condiciones adecuadas para la institucionalización de la función directiva. Seguramente este es uno de los ámbitos más complejos de intervención, en el que la creación de un modelo cultural y un conjunto de valores superadores del actual requiere un escenario temporal y de actividad que ha de abordar y superar las visiones más empobrecidas de la función directiva pública actualmente existentes tanto en el conjunto de la sociedad como en las propias organizaciones.

8. Características del Directivo público

La descripción de los roles del directivo, las competencias propias de la función, la descripción de la situación de la función pública directiva en España y en algunos países de nuestro entorno cultural y económico nos permite ir concretando alguna idea sobre cuáles han de ser las características del directivo público en las Administraciones españolas de principio de siglo XXI. En este sentido, con ocasión de los trabajos preparatorios de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, J. Valero consideraba que estas notas caracterizadoras debían ser:

- La orientación al riesgo.
- El espíritu innovador.
- La auto motivación.
- La capacidad de análisis.
- La capacidad de formular estrategias.
- La capacidad para dirigir equipos.
- La capacidad para gestionar conflictos.

El perfil sin duda es ambicioso, pero también lo es el proyecto de elaboración de un instrumento normativo que permita dotar de los elementos básicos a la constitución de una política de directivos públicos real y superadora de las carencias actuales. No obstante, es cierto que el perfil debe tener un carácter contingente vinculado con la multiplicidad de especies que conviven bajo la denominación genérica de «directivo público». La intensidad con que una u otra característica de las apuntadas deben estar presentes en el perfil de competencias del directivo público sin duda guarda relación directa con la organización de que se trate, en el sentido de la trascendencia diferenciadora que el volumen de recursos gestionados, la complejidad de los servicios prestados, la autonomía en la actividad, la incidencia política de la gestión y tantos otros factores aportan a la realidad de la actividad directiva y, por lo tanto, a los requerimientos del perfil de competencias.

En lo que sí estaremos seguramente más de acuerdo con facilidad es en la constatación de que la situación en las Administraciones Públicas españolas actualmente se parece poco a buena parte de las consideraciones que hasta ahora hemos venido efectuando. Por ello, podemos apuntar algunas ideas sobre las diversas políticas que es preciso abordar para hacer efectiva la demanda constatada de contar con directivos públicos profesionales que se constituyan en el factor dinamizador y líderes de los procesos de reforma y mejora continua en que las organizaciones públicas están enfrascadas.

9. Líneas de actuación

9.1. Planificación

La complejidad acreditada de la función directiva, la escasez de recursos adecuadamente capacitados, el poliédrico perfil de competencias del directivo, ponen de manifiesto la necesidad de abordar la planificación de directivos como una actividad de valor estratégico en la organización y en la que los escenarios temporales requieren contar con un trabajo a medio plazo si queremos obtener resultados de calidad. No puede improvisarse un buen directivo (Losada 1993) por lo que la definición de los puestos directivos requeridos por la organización constituye un *prius* necesario para la determinación del número y los perfiles requeridos. Evidentemente este es un trabajo propio de cada institución en el que las reglas generales valen de poco. Ya se ha comentado en apartados anteriores cómo la Administración del Estado, a través de la LOFAGE, ha promovido una determinación del estrato directivo. El siguiente requerimiento ha de ser la definición del perfil de competencias que, en consonancia con lo anterior, permitirá disponer del catálogo de puestos directivos de la organización y sus principales características, como primer elemento de planificación.

9.2. Selección

Es ya tradicional entre nosotros el debate en torno a los sistema de provisión de puestos directivos (Jiménez Asensio 1996) y la posibilidad/conveniencia de promover la cobertura

mediante la utilización exclusiva del mercado interno de las Administraciones, mediante la incorporación de profesionales del sector privado o a través de sistemas mixtos que recurran indistintamente a uno u otro mercado en la búsqueda del candidato más adecuado con independencia de su vinculación previa o no al empleo público.

Lo cierto es que la mayor probabilidad de éxito en el desempeño del puesto directivo se concentra cuando el candidato se adecua más estrechamente al perfil de competencias definido anteriormente. En esa definición ocupará, sin duda, un factor singular el conocimiento técnico de la función a desempeñar junto al conocimiento de la propia organización, sus reglas de funcionamiento, la cultura en la que haya de desarrollarse la actividad, etc. Pero esta idea, que nos llevaría a concluir que los profesionales de la organización fuesen con carácter exclusivo los candidatos para el desempeño de los puestos directivos, ha de matizarse con la constatación de la existencia de perfiles profesionales cualificados en otros sectores o ámbitos profesionales provenientes de otras organizaciones públicas o del sector privado. La identificación de estas capacidades externas a la propia organización, junto a la utilización de procedimientos de selección cualificados y transparentes, puede legitimar un sistema mixto en el que los mejores sean elegidos para el desempeño de los puestos directivos en función de su perfil de competencias, la experiencia acreditada y su calidad profesional. Sin duda la singularidad de la gestión pública y sus especiales requerimientos de capacidades, conocimientos y experiencia orientará la selección a favor de los profesionales de la propia organización pero la búsqueda de los más capacitados no puede permitir la exclusión ab initio de buenos candidatos.

En este sentido, la experiencia reciente de trasvase de profesionales entre las diversas administraciones públicas (estatal, autonómica y local, en todos los sentidos) ha permitido acreditar que la cualificación directiva no es patrimonio de ninguna administración, por definición, y algo parecido cabría decir en relación con el sector privado. En este sentido, contando como se ha indicado con un sistema acreditado y transparente de selección, los profesionales del sector público, seleccionados en función del principio de mérito y capacidad, con experiencia en organizaciones complejas, no deberían tener especial preocupación en la competencia de otros candidatos. Si la desconfianza deriva de la sospecha de la arbitrariedad en la toma de decisión por el responsable político, el problema no está entonces en el origen de los candidatos sino en el sistema de selección. Como tantas veces, para resolver un problema cierto (la arbitrariedad en la elección) optamos por una solución desproporcionada y deslegitimadora política y socialmente (reserva exclusiva para funcionarios y rechazo de todos aquellos «que no hayan hecho oposiciones»). El balance adecuado estará, seguramente, en la definición justificada de los puestos que pueden ser ocupados indistintamente por funcionarios o profesionales del sector privado y la justificación de esta cuestión, como ha indicado recientemente el Tribunal Supremo, en Sentencia de 7 de diciembre de 2005, es elemento clave (Palomar, 2006) y en la utilización de sistemas de selección de directivos dotados de la cualificación y transparencia que permitan generar confianza entre todos los profesionales de la organización.

Una última reflexión sobre la selección de directivos nos debería llevar a la necesidad, ya apuntada, que el sistema genere confianza y para ello es requisito imprescindible que la aplicación del mismo se lleve a cabo por expertos en la selección de perfiles directivos. De

nada valdrá la mejor definición de perfiles directivos, contar con candidatos adecuados y aplicar técnicas de selección que garanticen el «producto deseado» si quienes ejercen la función de selección no son verdaderos expertos en la materia. Siendo esta una de las carencias habituales de los procesos selectivos de las administraciones públicas (componer los órganos selectivos con buenos funcionarios ajenos a los conocimientos de las técnicas de selección) es en los puestos directivos donde la capacitación de quien selecciona tiene un valor estratégico y, por lo tanto, contar con personas expertas dedicadas a estas funciones es una necesidad que ninguna organización que cada año selecciona decenas de directivos se debería permitir poner en manos de amateurs.

9.3. Formación

La formación orientada a las necesidades, prioridades y estrategias de la organización es uno de los factores creadores de valor directivo más potentes. La incorporación continuada de conocimientos técnicos, de capacidades y habilidades relacionadas con el ejercicio de la función directiva, con la innovaciones vinculadas con las transformaciones de la gestión pública, con el marco normativo, con las innovaciones tecnológicas que afecten al sector o actividad concreta en las que el directivo desempeña sus funciones constituyen una de las áreas de desarrollo directivo que se ha convertido en un requisito para contar con los perfiles profesionales adecuados para el ejercicio de la función directiva.

La definición de un plan de formación personalizado, vinculado con un plan de carrera, para cada persona que forma parte del estrato directivo de la organización constituye un requerimiento básico de cualquier organización que pretende optimizar y desarrollar el potencial de sus empleados más cualificados y en los que más confía como dinamizadores de la organización. Superar la dialéctica entre la ocupación cotidiana y la asignación de un tiempo destinado a la formación continua del directivo constituye un desafío de la política actual.

Precisamente el entorno actual de la formación continua, con un altísimo volumen de recursos, constituye un escenario adecuado para identificar instrumentos suficientes para hacer efectiva esta política de formación que, junto a las capacidades de mejora continua y actualización antes apuntadas, aporta también un potencial de motivación relevante respecto de este segmento profesional.

9.4. Evaluación

Posiblemente la ausencia de instrumentos de planificación, determinación de objetivos y de evaluación del rendimiento constituye una de las carencias estructurales del sistema de función pública que «contamina» el conjunto de aspectos que venimos analizando al referirnos específicamente a la función directiva.

La evaluación, como instrumento que permite articular políticas de carrera, de recompensa (como luego desarrollaremos) y motivación de los colaboradores a través de la identificación del resultado alcanzado, en función de unos objetivos y unos medios asignados, es

un instrumento habitual y necesario en cualquier organización que pretenda diferenciar el trato que otorga a sus directivos y que pretende incentivar la excelencia. Ciertamente el producto resultado de buena parte de la gestión pública es de difícil cuantificación y medición pero esto no debería ser argumento suficiente para obviar absolutamente la vinculación de la actividad directiva del resultado de la misma.

Un buen detonante de la situación actual podría ser la instrumentación de un modelo de carrera profesional en el que la evaluación, tanto del rendimiento como de los comportamientos, surgiese como catalizador de la progresión profesional de los directivos públicos e incluso, tras un período de rodaje, constituyese el elemento básico para la continuidad o cese en la condición de directivo. La necesidad de que la evaluación esté soportada en un sistema de planificación y dirección por objetivos, así como en la existencia de un sistema de medición del desempeño acertado y aceptado pone de manifiesto la complejidad de la cuestión y las dificultades en su puesta en práctica. Pero también, una vez más, la identificación de los factores claves para disponer de una auténtica política de directivos públicos no puede quedarse en la fase analítica y descriptiva de la complejidad, como suele ser habitual. Cualquier política de evaluación (dicho a efectos dialécticos lo de «cualquiera», cuanto más afinada mejor) es más deseable que la ausencia de evaluación. La aplicación de un sistema consolidado de evaluación que aporte los beneficios antes indicados requiere tiempo en su implantación, consenso en su puesta en práctica y constancia en la aplicación.

9.5. Recompensa

Las teorías de la motivación aplicadas a los directivos de la Función Pública nos hacen concluir en seguida que la retribución no debe ser el único elemento de recompensa del sistema. Y ciertamente en el sector público existen aspectos singulares de recompensa vinculados con el reconocimiento, el logro y otros factores trascendentes. De la misma manera, no sería razonable evaluar el sistema de recompensas sin tomar en consideración los «atributos» del desempeño del puesto directivo (posición en la organización, status social, acceso a medios de comunicación, asignación de equipos de apoyo y secretaría, uso de vehículos oficiales, viajes oficiales acompañados de trato preferente, relaciones con el sector privado vinculados con la función de que se trate, intervenciones públicas en foros distinguidos, capacidad de acceso a otras áreas prestacionales de las administraciones públicas, etc.). Todo ello configura un complejo sistema de recompensas en el que los aspectos estrictamente salariales tienen, sin duda, relevancia, pero son sólo un elemento más de los sistemas de recompensa.

La actual política salarial del personal directivo del sector público incurre en los dos errores básicos que han de evitarse en todo caso: carece de equidad interna y de equidad externa.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la equidad interna, la estructura de salarios de los diversos puestos directivos presenta profundas anomalías cuyo resultado es que niveles inferiores de la organización (en términos jerárquicos y de responsabilidad) perciben retribuciones mayores que la de los niveles superiores. Por otro lado, la prestación de servicios en uno u otro Departamento, para puestos de nivel equivalente, puede tener diferencias supe-

riores al 25% de la retribución con base en criterios no necesariamente vinculado con la complejidad, la carga de trabajo o la responsabilidad sino de carácter meramente circunstancial. En otro sentido, dentro del mismo sector público, la prestación de servicios bajo un modelo organizativo «liberalizado» (empresa pública, ente público) permite obtener posiciones salariales que en ocasiones doblan los salarios «convencionales». Este grave error es ampliamente reconocido y la opacidad en las cuantías de productividad de algún Ministerio o de los salarios de las empresas públicas es una breve demostración.

Por lo que se refiere a la equidad externa, las posiciones salariales de los directivos del sector público se encuentran muy alejadas de las equivalentes del sector privado. Con las dificultades de efectuar una comparación lineal y aún tomando en consideración la existencia de elementos singulares del sector público (reingreso, estatus, «vocación de servicio») que deben matizar la comparación, lo cierto es que aún situándonos en el primer cuartil del sector empresarial de que se trate en la comparación, los salarios de los directivos públicos están no menos de un 30% por debajo de lo que es hoy habitual en la política salarial de las empresas españolas.

Ambas consideraciones, además de la constatación de la inexistencia de una retribución variable real y con una dotación adecuada, hacen necesario revisar en profundidad la política salarial como instrumento básico de recompensa de los directivos públicos. Avanzar en la línea de dotar de coherencia interna los niveles salariales (ninguna empresa paga más al Director de personal que al Consejero Delegado), diferenciar los salarios por áreas con una base cierta y objetiva (y no histórica y circunstancial como ahora), hacer coherentes los salarios del conjunto del sector público, incluir una parte variable efectiva (basada en la evaluación y diferenciadora) cercana al 30% de la retribución total y acercarse a los niveles retributivos razonables en la sociedad española actual, se apuntan como elementos de reforma imprescindibles para contar con una política salarial que afiance el objetivo de contar con profesionales motivados para el ejercicio de su función más allá de la siempre deseable vocación de servicio público.

9.6. Incompatibilidades y responsabilidad

La estricta normativa sobre las incompatibilidades de los directivos pretende garantizar su independencia y objetividad así como evitar la contaminación de intereses mercantiles del sector cuya regulación, supervisión o gestión desempeña el directivo. El modelo actual está dotado de elementos suficientes en este sentido y, por ello, parece innecesario dedicar especial atención en este momento a estas cuestiones, sobre todo y como se ha indicado, habiendo tanto por hacer en materia de selección, formación, evaluación, recompensas... Las reformas que pretenden hacer público el patrimonio de los directivos, además de atentar contra aspectos de la seguridad personal en algún caso, no hacen sino trasladar a la opinión pública mensajes totalmente contrarios a la realidad honesta y profesional de los directivos públicos.

Cuestión distinta es la referida a la determinación y exigencia de responsabilidad por la gestión realizada. No me refiero a la del ámbito civil o penal (estas sí exhaustivamente desarrolladas) sino a las del plano profesional de los resultados alcanzados y los recursos emplea-

dos. Nada en este terreno es habitual en nuestras administraciones, como ya se ha apuntado al reflexionar sobre la evaluación, y aquí es donde más necesario resulta definir sistemas de medición de resultados y asignar consecuencias profesionales (de recompensa y promoción si es el caso o de cese en el contrario) efectivas.

9.7. Unidades especializadas

El diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas apuntadas a lo largo de las líneas anteriores requiere contar con especialistas en política de directivos de los que carecen las organizaciones públicas. Nadie entendería que se encomendase la dirección técnica de las infraestructuras públicas a quien no tuviese sólidos conocimientos de ingeniería o arquitectura y formación ad hoc o que llevase a cabo complejos procesos diagnósticos y terapéuticos quien no tiene la cualificación médica suficiente y, sin embargo, la dirección del elemento estratégico de las organizaciones (los profesionales y en particular los directivos) parece que lo puede realizar cualquiera que conozca la normativa reguladora con independencia del conocimiento de las técnicas de selección, evaluación, desarrollo, motivación, etc.

Salir de este absurdo constituye otra de las líneas de actuación a la hora de definir una nueva política de directivos públicos y, en este sentido, la constitución de una unidad centralizada, dotada de medios adecuados en número y cualificación, debería ser un primer objetivo. Desde esta unidad se deberían promover, coordinar y gestionar directamente todos los procesos cualitativos a los que nos hemos referido dada la inexistencia de capacitación suficiente en cada uno de los elementos de la organización. Dotar de medios propios de esta naturaleza a unidades concretas de la administración de que se trate debe ser una decisión basada en criterios de economía de escala y capacidad real y no teórica (contar con verdaderos expertos en selección de directivos, en negociación colectiva o en evaluación es muy caro y muy difícil, hay pocos).

Seguramente esta es una de las funciones relevantes que las unidades de carácter horizontal (MAP para la AGE, Consejería de Presidencia en las CC.AA., Concejalía de Gobierno en los grandes Ayuntamientos) pueden desarrollar para hacer realidad una política de directivos en las administraciones públicas y, de paso, legitimar su posición de prestación de servicios a la organización..

10. Situación actual

El proceso de reforma de la legislación reguladora de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos es uno de los objetivos que desde los años 70 aparece permanentemente en los programas de legislatura de los Gobiernos de cualquier orientación política y que, sin embargo, todavía hoy es una apuesta inconclusa.

Por lo que se refiere al ámbito directivo de la Función Pública, el Proyecto elaborado a finales de los años 90, recogía un capítulo específico dedicado a la «Función Directiva Profe-

sional». Este capítulo, con un solo artículo y vertebrado en cuatro apartados, establecía algunos principios básicos que permitían ordenar el concepto de órganos directivos (los que así se estableciesen en la Ley de Organización y Funcionamiento de cada Administración Pública). Por otro lado, se preveía que los titulares de estos órganos directivos, los que ejercen la función directiva profesional, estarán sometidos al control y evaluación de la gestión desarrollada y sujetos a responsabilidad por dicha gestión.

A continuación establecía el Proyecto un elemento instrumental relativo a la situación administrativa de los funcionarios de carrera que desempeñasen puestos directivos, en el sentido de prever que continuarían en la situación de activo. Esta previsión se orientaba a confirmar la función directiva como una circunstancia «normal» en el desarrollo de una carrera profesional de los funcionarios públicos y, por ello, su ejercicio no obligase al cambio de situación administrativa, como sucede en la actualidad.

Por otro lado, el apartado 3 del artículo recogía otros dos aspectos claves del diseño de la función directiva profesional:

- La designación para la ocupación de puestos directivos se efectuaría atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.
- A los funcionarios de carrera que desempeñen puestos directivos les son de aplicación los principios de carrera profesional, regulada con detalle y carácter general en el Capítulo XI del Proyecto.

El Anteproyecto de Estatuto Básico del Empleado Público, presentado recientemente por el MAP y que el Presidente del Gobierno ha incluido entre las prioridades de la Agenda Legislativa para el primer semestre del 2006, dedica un artículo al Personal Directivo. De manera equivalente al conjunto del texto, que en su propia Exposición de Motivos indica que es un objetivo del mismo aligerar el contenido básico de las normas reguladoras de la función pública, el Anteproyecto remite a las Leyes de Función Pública de cada Administración la determinación del régimen jurídico de los directivos así como los criterios mantenidos para determinar tal condición.

Acierta el apartado 2 del artículo 15 al prever la selección por órganos especializados, tal como se ha indicado en páginas anteriores, y en base a criterios de mérito y capacidad y a principios de idoneidad. Hubiese sido más adecuado, y esperamos que la compleja tramitación de la norma lo permita, incluir alguna referencia al concepto de competencias, en el sentido que han sido analizadas en este artículo.

También el apartado 3 del artículo 15 del Anteproyecto plantea adecuadamente las cuestiones relativas a la evaluación, responsabilidad y control de resultados. Sin embargo, resulta escasa la regulación que el Anteproyecto hace de los directivos, especialmente al tratarlos como una «clase de personal» más y no como una auténtica función directiva profesional, a la vez que no hace referencia alguna a los aspectos de carrera profesional y régimen jurídico en su conjunto aunque las cuestiones de selección y evaluación sí están correctamente tratadas.

Parece, en cualquier caso, que se ha renunciado a regular el marco normativo de la función directiva, a la elaboración de un auténtico Estatuto del Directivo Público en el que se

aborden detalladamente el conjunto de políticas que a lo largo de estas páginas se han ido abordando. Debemos mantener la confianza en que sea el Estatuto de la Función Pública de la AGE y de cada Comunidad Autónoma, así como las normas propias de los Ayuntamientos, los que aborden las cuestiones con minuciosidad. En cualquier caso, se ha perdido, una vez más, la ocasión de ordenar de manera ambiciosa una de las piezas clave del marco jurídico de los empleados públicos, la que se refiere a los directivos del sector público y se ha preferido una solución más liviana, más correcta con los planteamientos de determinadas Comunidades Autónomas que prefieren un mínimo Estatuto Básico de la Función Pública.

Bibliografía

- Echebarria, K. (1993): *La Administración Pública en la era del Management*, Universidad de Deusto.
- Jiménez Asensio, R. (1996): *Altos cargos y Directivos públicos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate.
- Longo, F. (2005): *Mérito y Flexibilidad*, Paidós Empresa.
- Losada, C. (1995): «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública», *Documentación Administrativa*, INAP.
- Metcalf, L. (1998): *Accountability and Effectiveness*, Instituto Europeo de Estudios Avanzados.
- Mintzberg, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Palomar, A. (2006): *El modelo de directivos públicos en la Administración General del Estado*, Madrid.
- Valero, J. (2004): *Ideas para el tratamiento de los directivos*, Barcelona.

Abstract

The reforms of public administration have, as a principal element, the public managers.

The speciality of public management means that rol managers are singulars in the public sector. All OCDE countries have made different reforms but in Spain it doesn't exists any experience.

The guidelines are various (planning, selection, training, evaluation, salaries, responsibility, etc.) but the project of Statute doesn't make a global analysis of this matter.

