

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Doctor en Derecho.

*Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad
del País Vasco.*

ACCÉSIT PREMIO ESTUDIOS FINANCIEROS 1996

Extracto:

LA función directiva en las Administraciones Públicas españolas se encuentra en un importante proceso de reflexión y adecuación. En este contexto, el autor expone su fundamentada opinión sobre cuáles son las principales dificultades y retos que hay que abordar para desarrollar un «Estatuto de los Directivos Públicos» que, en la España del siglo XXI, garantice una función directiva pública cuya profesionalidad sirva para fortalecer la legitimación de la Administración Pública y, en definitiva, prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. El sistema de directivos públicos en la Administración española: balance crítico.
 - A. La pesada herencia recibida y los tributos de la transición.
 - B. Organización administrativa y funciones directivas en el sector público.
 - C. La tensión público/privado en el ámbito de la dirección pública: algunas manifestaciones.
 - D. Politización *versus* profesionalidad en la conformación de las estructuras directivas en las Administraciones públicas españolas.
- III. Una función directiva profesional. Elementos para un cambio.
 - A. La función directiva en el sector público: entre la política y la Administración.
 - B. Función directiva y función pública: la difícil articulación.
 - C. Función directiva y modernización en las Administraciones públicas: la revalorización de la función de dirección en el sector público.
 - D. A modo de conclusión. Hacia un estatuto de directivos públicos: la necesidad de estructurar una función directiva profesional en las Administraciones públicas españolas.

Bibliografía.

NOTA: *Este trabajo es una versión actualizada y revisada de la tercera parte de mi libro Altos cargos y directivos públicos (Un estudio sobre las relaciones entre política y Administración en España), editado por el Instituto Vasco de Administración Pública (Oñati, 1996). La presente versión ha sido elaborada para cumplimentar el compromiso adquirido con el Centro de Estudios Financieros, que trae causa en la presentación de un trabajo de parecidas características al que aquí se publica al Premio «Estudios Financieros» en la modalidad de Recursos Humanos, de 1996, y que fue objeto de la concesión de un accésit. En el presente texto se ha tenido en cuenta la nueva normativa recogida en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (pendiente aún, cuando esto se escribe, de aprobación definitiva por las Cortes Generales), el Proyecto de Ley del Gobierno (presentado ante el Congreso de los Diputados en enero de 1997) y un Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, recientemente puesto en circulación por el Ministerio de Administraciones públicas (febrero de 1997). Esto ha supuesto, como es obvio, que el trabajo inicial se haya visto corregido en numerosos puntos.*

I. INTRODUCCIÓN

El peso del sector público en España ha adquirido unas magnitudes considerables en las dos últimas décadas. Mientras en 1960 el gasto público apenas se situaba en el 14 por 100 del Producto Interior Bruto, y en 1975 tal porcentaje llegaba al 24'7 por 100, en la década de los noventa esa cifra se había duplicado: en 1994, como se ha dicho, «la explosión cuantitativa del gasto público alcanzaba al 48'3 por 100 del PIB» (FUENTES QUINTANA, 1995). Este impresionante crecimiento del sector público se muestra de modo evidente en otra serie de magnitudes: por ejemplo, en el empleo público. Así, según datos de 1994 y 1995, el sector público español agrupaba casi dos millones trescientas mil personas, computando en esos valores absolutos todos aquellos empleados que prestaban sus servicios tanto en la Administración del Estado, autonómica y local, como en sus Organismos Autónomos, Sociedades y Entes Públicos.

A pesar de sus notables dimensiones, y de que el empleo público represente en España cerca del 20 por 100 de la población activa ocupada, esa macroestructura conformada por un conjunto variopinto de Administraciones públicas y entes dependientes, carece, sin embargo, de una dirección pública estructurada y profesional. Ello no quiere decir, obviamente, que carezca de funciones directivas. En el sector público, como no podía ser de otro modo, hay un amplísimo catálogo de puestos directivos, pudiéndose computar en varias decenas de miles los empleos que tienen naturaleza o cometidos directivos en nuestras diferentes Administraciones públicas o entes dependientes de éstas.

La peculiaridad que presenta el ejercicio de funciones directivas en el sector público español radica en que tales funciones se ejercitan en un marco normativo de evidente precariedad, y ante un contexto sociológico dominado por pautas acusadas de politización del modelo. En efecto, si hay algo que caracteriza singularmente la cobertura de los puestos de directivos públicos es, como hemos

visto, el amplio grado de discrecionalidad que ofrece la provisión de esos niveles en el sector público. Esta nota atraviesa todas las demás, e impide que esas funciones directivas públicas puedan complementarse con las obligadas notas de profesionalidad, de responsabilidad y de objetividad. La puesta en práctica de un sistema inspirado principalmente en la variable política, hace dudar, inclusive, sobre la idoneidad constitucional que pueda tener ese modelo de dirección pública, ante el más que evidente sacrificio de los principios de igualdad, economía, eficacia y eficiencia, mérito y capacidad.

Éste es, pues, el sistema que ahora mismo tenemos; y lo cierto es que, independientemente de que nos guste más o menos, no hemos conocido otro. Un sistema de función directiva anclado en fórmulas decimonónicas justo cuando el siglo XX está agotando sus últimos años. Un sistema que, además, no ofrece verdaderas soluciones a un momento complejo, en el que el entorno político, económico y social nos impone unos retos mayúsculos. Tal y como certeramente se ha expuesto: «La mundialización de la economía, la descentralización política de los años ochenta, la aceleración de la integración europea tras la ratificación del Tratado de Maastricht, los cambios en profundidad de una sociedad afectada por el paro y los efectos de una inmigración masiva, son una serie de seísmos que han desestabilizado el Estado y obligan a repensarlo» (PICQ, 1995, 16).

En ese contexto, sumariamente descrito, agudizado en nuestro caso por problemas endógenos propios, la figura de los directivos públicos emerge como pieza clave en todo proceso de modernización del Estado y de su Administración pública (ROUBAN, 1994-b; y 1996, 100 y ss.). No se trata de negar, ni mucho menos, el espacio propio de la política, ni siquiera de discutir, cosa obvia, que los políticos puedan disponer en su entorno más inmediato de colaboradores de su propia confianza. Lo que aquí se pretende defender es que, en un marco tan complejo como el que nos circunda y, sobre todo, ante un escenario de futuro plagado de incógnitas, es una auténtica irresponsabilidad mantener el deficiente estado en el que se encuentra la función directiva en nuestras Administraciones públicas.

A finales del siglo XVIII, Hamilton, en esa monumental obra que es el *Federalista*, ya advertía que «el signo verdadero de un buen Gobierno, es su aptitud y su tendencia a producir una buena Administración»; y para lograr ese objetivo incidía en la importancia que tenía el proveer los puestos según criterios objetivos, que garantizaran la idoneidad de los dirigentes y funcionarios elegidos (HAMILTON-JAY-MADISON, 1982, LXXVI). Este sabio consejo nos indica con claridad que debemos prescindir de la improvisación, del favor, de la amistad o de la afinidad, cuando se trate de proveer cualquier puesto público, pero también -y esto es lo importante- cuando sean puestos de naturaleza estratégica como son los puestos de directivos públicos. Si algo hay de relevante en la aportación del *management* a la Administración pública, posiblemente sea la importancia que se le da a la función de dirigir, así como la legitimidad de que se rodea ésta en relación con los resultados obtenidos y la profesionalidad en el ejercicio de la gestión pública (ECHEBARRÍA, 1993-b, 470). Sin embargo, como veremos en detalle, estamos aún bastante lejos de alcanzar siquiera cotas mínimas de racionalidad en este importante tema.

II. EL SISTEMA DE DIRECTIVOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA: BALANCE CRÍTICO

A. La pesada herencia recibida y los tributos de la transición.

En la función pública española no ha existido nunca una función pública directiva. Históricamente, los puestos directivos más altos en la Administración (Subsecretario, Director General, Secretario General Técnico, Gobernador Civil, etc.) se han cubierto siempre por criterios políticos, y los de carácter intermedio, unas veces por elección, otras por antigüedad y, las menos, por concurso (véase: ARROYO YANES, 1996). Pero a partir de 1964, el *procedimiento normal* de provisión de puestos de naturaleza directiva en la función pública es el de libre designación.

Esta inexistencia de un estrato directivo profesional en la función pública española no es casual. La explicación de esta carencia se encuentra en el convulso y complejo proceso de formación del Estado y de su Administración pública durante el siglo pasado; proceso en el cual el sentido de lo público ha estado dominado por una concepción patrimonial del ejercicio del poder, por la presencia creciente del clientelismo en su acepción más pura, y por manifestaciones constantes de nepotismo. Se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que en la sociedad española anidaron un conjunto de valores y creencias que en nada han favorecido la implantación efectiva del sistema de mérito en las Administraciones públicas. Los empleos y cargos públicos han sido, en muchos casos, una ansiada recompensa política o personal por servicios prestados con antelación. Para la cobertura de ciertos puestos de la Administración carecía de importancia los conocimientos, las aptitudes o la valía del candidato, lo verdaderamente decisivo eran las conexiones que mantuviera el aspirante con el poder político o con personalidades próximas a él (VARELA ORTEGA, 1977; FUSI AIZPURUA, 1994; ROBLES EGEA *et al.*, 1996).

Al sistema político-administrativo le faltó, asimismo, continuidad y fortaleza. La Administración pública se construyó sobre bases muy endebladas y en un proceso constantemente interrumpido por la agitada historia política española. Esta falta de continuidad será un factor determinante para el débil establecimiento de un sistema administrativo propio, que, a diferencia por ejemplo del existente en Francia, sirviera para la gestación de una burocracia directiva con sus propias reglas y espacios de poder. Aquí, tal operación se pretendió llevar a cabo a través de la creación de los cuerpos especiales (DE LA OLIVA-GUTIÉRREZ REÑÓN, 1968); cuerpos que si bien es cierto jugaron un papel muy importante como cantera de cuadros públicos durante las dos etapas dictatoriales en la España del siglo XX, no lo es menos que entraron en franco retroceso a partir de la reinstauración del sistema democrático (BELTRÁN, 1977; NIETO, 1974 y 1984).

El dato importante, a nuestros efectos, es que en España se produjeron constantes rupturas de la continuidad, así como de la legitimidad administrativa, situación que objetivamente sirvió de abono para la colonización de la Administración por parte de los partidos (VON BEYME, 1995, 61 y ss.). En efecto, cuando en 1977 se reinicia el ciclo democrático, en la Administración pública se carece

de estructuras directivas permanentes y la burocracia sigue siendo la misma que durante la Dictadura: no hubo depuraciones en la función pública (JIMÉNEZ ASENSIO, 1988; BELTRÁN, 1994). Bien es cierto que en las últimas décadas, al menos por lo que respecta a la Administración del Estado, el acceso a la función pública superior se había profesionalizado, puesto que la exigencia de superar unas oposiciones (normalmente duras) se generalizó en todos los cuerpos de elite. Ello no supuso, sin embargo, una articulación de una función directiva en la Administración pública, pues a los requerimientos de superar unas complejas pruebas de acceso no se acompañaba el diseño de ningún sistema de carrera en la función pública. Tal y como se dijo, el acto de ingreso era el momento cumbre de la carrera administrativa de un funcionario público (PRATS, 1983). Una vez ingresado, la propia organización se desentendía tanto de su trabajo ulterior como de su futuro profesional.

La llegada de la etapa democrática se produce, además, en un contexto administrativo caracterizado por una función pública débil: el estrato fuerte del sistema burocrático, los efectivos pertenecientes a cuerpos especiales de elite, se dirigieron al campo de la política (a través de UCD, principalmente), se replegaron a sus ámbitos funcionales específicos de su profesión o, en algunos casos, se encaminaron a actividades de índole privada que ofrecían, cuando menos, mejores retribuciones. La función pública, a las puertas del sistema democrático que entonces se inauguraba, parecía estar imbuida de un déficit de legitimación que actuaba como una pesada losa en detrimento de su propio desarrollo. En aquellos años, los funcionarios públicos parecían sufrir una especie de complejo de inferioridad frente a la política, confundiendo sin duda lo que eran dos planos distintos, aunque en absoluto excluyentes (la política y la Administración).

Esta situación era, pues, propicia para que la política penetrase con suma facilidad en la Administración del Estado. La debilidad de las estructuras burocráticas, la carencia de una función directiva profesionalizada, así como el notable crecimiento de que iba a ser objeto el sector público durante todos esos años, resultaban el marco idóneo para el aterrizaje en bloque de la clase política sobre las estructuras administrativas. La función pública, una paupérrima función pública, apenas podía servir de dique de contención al empuje del poder político. Además, la nueva clase política, sobre todo a partir de la llegada del Partido Socialista al poder, desconfiará de la estructura burocrática heredada, que estaba manchada (sólo muy parcialmente, hay que reconocerlo) de su pasado franquista. Volvían, pues, los viejos modos aplicados a nuevos tiempos. Se desterraba el tecnocratismo que había inspirado la provisión de puestos directivos durante el franquismo, donde se pagaban fidelidades con esta moneda, y retornaba el espíritu decimonónico de las clientelas. Daba la impresión de que el reloj de la historia marchara al revés. En este contexto comienza a forjarse lo que hoy conocemos como la estructura directiva de la Administración del Estado.

En las Administraciones autonómicas las cosas fueron incluso más fáciles. Al ser estructuras de nuevo cuño, carecían por completo de sustrato burocrático propio, salvo un endémico funcionariado transferido y un pequeño grupo de contratados fieles al poder recientemente instalado. La nueva clase política autonómica se encontró así con un espacio de libre ocupación, que cubrió generosamente: comenzaron a proliferar los puestos políticos en las Administraciones públicas, hasta tal punto de que a principios de la década de los noventa la situación era de notable preocupación en algunas Comunidades Autónomas y se comenzaron a barajar propuestas de reducción del tamaño de los equi-

pos directivos. El proceso se caracterizó, pues, por una actuación basada en la improvisación, en la adopción de medidas de forma irreflexiva, y en la reproducción en última instancia del molde estatal; es decir, en la creación de una clase de dirigentes públicos de pura extracción política.

En la Administración local, los acontecimientos tampoco discurrieron por derroteros razonables. Las funciones directivas, en su mayor parte, fueron objeto de apropiación por los nuevos representantes elegidos a partir de 1979. Se confundió, así, plenamente, el terreno de la decisión (político) y el propio de la gestión (administrativo). Los funcionarios locales fueron reducidos a labores instrumentales, y vieron además cómo la desconfianza política planeaba de lleno sobre su actividad profesional. Las Corporaciones de mayor tamaño iniciaron también un proceso de politización de sus estructuras directivas, con el fin de poder situar en los puestos de mando a personas de fidelidad política contrastada.

La etapa que se abre tras las elecciones legislativas del 3 de marzo de 1996 parece ofrecer algunos elementos de cambio, pero que examinados tras casi un año de Gobierno popular cabe afirmar que resultan notoriamente insuficientes. En su primera fase, el Gobierno del Partido Popular ha continuado con la misma práctica de reclutamiento que existió durante la década de los ochenta y noventa: los puestos directivos de la Administración del Estado se han cubierto exclusivamente por criterios políticos. Y ello a pesar de que una de las reivindicaciones de los populares durante su etapa de oposición fue la defensa de la profesionalización de la Administración pública y el destierro, en consecuencia, de la discrecionalidad como elemento dirimente en la provisión de puestos en la Administración pública. Del mismo modo, la reforma legislativa que está llevando a cabo en esta materia, a pesar de su revestimiento constante con la idea de «profesionalización», dista mucho de configurar un sistema de dirección pública basado auténticamente en criterios de profesionalidad, aunque introduce algunos tibios elementos de innovación que serán debidamente comentados en las páginas siguientes.

B. Organización administrativa y funciones directivas en el sector público.

Las conexiones entre organización administrativa y funciones directivas son fáciles de presumir. Ese macrosistema organizativo que conocemos con el nombre de Administración pública (MAYNTZ, 1985, 93), se despliega en distintos niveles territoriales y en ámbitos funcionales también diversos. En nuestro caso, la peculiar estructura territorial del Estado implica que dispongamos, cuando menos, de tres tipos de Administraciones públicas de naturaleza territorial (a las que hay que añadir, en el caso del País Vasco, las peculiares Administraciones forales): la Administración del Estado, las Administraciones autonómicas y las Administraciones locales.

Las tres Administraciones de carácter territorial disponen de unas complejas estructuras directivas que se expanden, según veremos, desde la dirección estrictamente política (ejercida por sus respectivos órganos de gobierno) a la dirección de carácter más burocrático, y habitualmente situada en manos del estamento funcional de esas Administraciones.

Todas estas Administraciones territoriales tienen, asimismo, una Administración institucional de mayor o menor dimensión, según los casos, compuesta de Organismos Autónomos, de empresas o sociedades públicas, así como de una variada gama de Entes de Derecho público sometidos a Derecho privado. Administración institucional que hay que tener muy presente cuando se quieren examinar las funciones directivas en el sector público, pues sólo en la Administración del Estado, contando la Seguridad Social, el personal encuadrado en Organismos Autónomos, Sociedades Estatales y Entes Públicos, supera más del 50 por 100 de los efectivos totales de la Administración (en la actualidad, más de 700.000 empleados). El número de directivos públicos que aglutina esa Administración institucional del Estado es, igualmente, considerable: sólo en las Sociedades Estatales y Entes Públicos (prescindiendo de los Organismos Autónomos) alcanza -como hemos visto- en torno a las *tres mil quinientas personas*.

Esta complejidad organizativa dificulta sobremanera el análisis unitario de la función directiva en las Administraciones públicas españolas. De hecho, se puede decir que no hay una función directiva en el sector público, sino muchas funciones directivas, según tomemos como referencia una u otra Administración, uno u otro organismo público, o, en fin, una u otra sociedad o entidad pública.

Lo anterior se observa con particular claridad si tenemos en cuenta que el modelo de Estado compuesto (o si se prefiere, de pluralismo territorial) previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía se concreta, desde el punto de vista jurídico, en un sistema inspirado en el pluralismo normativo con dieciocho centros de producción de normas (Estado y diecisiete Comunidades Autónomas). Así, en el terreno de la función directiva convergen distintas competencias normativas estatales, unas de carácter exclusivo y otras de naturaleza compartida, con competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la estructuración de lo que sea una función directiva en el sector público está también condicionada por los ámbitos competenciales que en la materia concreta disponga cada instancia territorial. Mientras que en el régimen jurídico privado de la alta dirección las posibilidades de innovación por parte de las Comunidades Autónomas son prácticamente inexistentes, como consecuencia de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil y laboral (art. 149.1.6 y 7 CE); en el régimen jurídico público, en cambio, el espacio de intervención de las Comunidades Autónomas sobre la función directiva es más amplio, en cuanto que éstas disponen de una competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales en materia de régimen jurídico de la Administración pública y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE). Pero donde el cuadro normativo alcanza situaciones de verdadero embrollo, es en el ámbito de la legislación funcionarial y de directivos públicos de la esfera local, pues allí convergen, solapándose incluso, normas generales y sectoriales del Estado con normas de carácter autonómico (MAURI, 1995, 265 y ss.).

La complejidad se acentúa en el caso de la Administración institucional, que ha crecido de modo notable en los últimos años tanto en el sector público estatal como en el de las Comunidades Autónomas. En esos casos, analizar la función directiva exige comprobar primero de qué tipo de entidad se trata (Organismo Autónomo, Ente de Derecho público, empresa pública, etc.), y luego examinar qué régimen jurídico, público o privado, se aplica a ese personal directivo. Y sobre esto

tampoco hay reglas que no admitan alguna excepción. Lo habitual es que el personal directivo de la Administración General del Estado y de sus Organismos Autónomos disponga de un estatuto de Derecho público, lo cual no es óbice para que en algún caso el personal de dirección pueda tener un contrato de alta dirección de naturaleza laboral (por ejemplo, en el Organismo Autónomo Comercial de Correos y Telégrafos). También es pauta habitual que los directivos de Sociedades Estatales y Entes Públicos estén sujetos a un régimen jurídico de Derecho privado, ya sea de naturaleza mercantil o laboral (contratos de alta dirección o relación laboral ordinaria). Sin embargo, en algunos Entes Públicos del artículo 6.º 5 de la Ley General Presupuestaria, el estrato superior de esos organismos está cubierto por personas que tienen un estatuto de Derecho público; es decir, pese a adoptar la entidad una personificación privada, el estrato directivo está formado por altos cargos o, en su caso, por personal funcionario de libre designación (véase el ejemplo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria).

La LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) modifica algo este panorama sucintamente descrito, al englobar dentro de lo que califica como «Organismos públicos» (categoría en la que se encuadra la Administración institucional) a los Organismos Autónomos y a las Entidades Públicas Empresariales (véase Título III de la ley). El nombramiento de los titulares de los Organismos Autónomos se rige por las mismas normas aplicables a la provisión de órganos directivos de la Administración del Estado (véase: *infra*). Mientras que el personal directivo de las Entidades Públicas Empresariales será nombrado sin convocatoria pública, ni exigencia de los principios de igualdad, mérito y capacidad [art. 53.2 a)], requiriéndose tan sólo que el nombramiento se haga «atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia» (art. 10.6). En este último caso, el nombramiento seguirá siendo, por tanto, exclusivamente político, en cuanto que se obvia cualquier proceso selectivo y los tímidos requisitos exigidos son de imposible comprobación.

Ni que decir tiene que esta multiplicidad de fórmulas organizativas en nada facilita la construcción de un concepto unitario de directivo público. La configuración de esa noción unitaria tropieza, pues, con la evidente disparidad de fórmulas organizativas empleadas en nuestro sector público, así como con la existencia de varias instancias territoriales de Administración pública, que disponen de órganos de gobierno propios con potestades de autoorganización expresamente reconocidas y, en fin, con competencias normativas en la materia en cuestión. Cualquier aproximación que se haga, por tanto, a la función directiva en nuestro sector público, debe partir por reconocer las hipotecas derivadas de la estructura política del Estado, así como la plural composición organizativa de nuestras Administraciones públicas.

C. La tensión público/privado en el ámbito de la dirección pública: algunas manifestaciones.

No cabe duda de que en los últimos años estamos asistiendo a una verdadera exaltación de lo privado y un correlativo desprecio de lo público. El sector privado ha sido tomado como paradigma de la eficacia, de la flexibilidad, de la eficiencia, mientras que el sector público, maniqueamente, se

ha identificado con el despilfarro, la rigidez, y la falta de resultados. Sin embargo, como reconoció Sartori, esta cuestión no se debe simplificar: «Lo privado no siempre es bonito y lo público no siempre es feo» (SARTORI, 1993, 99).

Esa exaltación de lo privado ha conducido a que, en muchas ocasiones, la búsqueda de soluciones a los problemas que presenta el sector público se pretenda encontrar mágicamente en el ámbito de lo privado a través del traslado de distintas técnicas, de muy variada especie, que se agrupan en torno a lo que genéricamente se conoce como privatización y, más en concreto, como «privatización formal» (DE LA SERNA BILBAO, 1995). Como ha reconocido el profesor Leguina, «para ser eficaz y poder competir con el sector privado, la Administración abandona así su Derecho propio y busca refugio en la autonomía de la voluntad y en la libertad de contratación que le proporciona el Derecho privado» (LEGUINA VILLA, 1995, 12). Ni que decir tiene que la personificación privada de numerosas organizaciones públicas ha venido acompañada de la laboralización de numerosos espacios del sector público, entre los que cabe citar aquí especialmente la cúpula directiva de determinadas entidades públicas.

Podríamos preguntarnos hasta qué punto el régimen de Derecho privado, y especialmente el régimen laboral, es más operativo, por ejemplo, que el régimen de Derecho público para la regulación de las funciones directivas en el sector público. A esa pregunta se podrían añadir, no sin dificultad, otras muchas: ¿Cuál es la razón de fondo de que las organizaciones públicas, en cuanto a funciones directivas, abandonen en masa el Derecho público y acudan al Derecho privado como fórmula que presumiblemente soluciona todos sus males?; ¿no hay una finalidad meramente retributiva en la adopción de ese tipo de decisiones?

La «privatización formal» de algunos sectores que antes se encuadraban en el ámbito jurídico de lo público, obedece a que con esas medidas se pretenden superar la rigidez de los límites a la actuación administrativa que ha ofrecido tradicionalmente el Derecho público en materias tales como contratación, personal o financiación. Hay, sin duda, una crisis abierta del paradigma del Derecho público, que afecta en mayor o menor medida al propio funcionamiento de la Administración pública en determinados ámbitos (PAREJO, 1991, 17 y ss.; PRATS I CATALÁ, 1993, 130 y ss.). El objetivo último de ese proceso no es otro que buscar la flexibilidad en el funcionamiento de las organizaciones públicas, la desregulación, así como obviar burocratismos innecesarios y prescindir de determinados controles que se han considerado como disfuncionales.

¿En qué medida afecta todo esto a la dirección pública? Evidentemente el grado de afectación puede ser potencialmente muy amplio, aunque en la práctica las diferencias tenderán a paliarse. Por un lado, la eliminación de determinadas trabas en el funcionamiento de las organizaciones del sector público puede aproximar el trabajo directivo público al del sector privado. Qué duda cabe que facilitar la asignación de recursos (sean éstos materiales, técnicos o humanos) puede hacer más ágil el desarrollo del trabajo directivo y revertir positivamente en la organización; pero mientras no se valore a los directivos públicos por los resultados obtenidos, tal equiparación con el sector privado

no pasará del mero estadio de las formas (SÁNCHEZ SANTA-BÁRBARA, 1995, 414). Por otro lado, un sistema retributivo huérfano de las rigideces del sector público podría servir como cauce de captación de directivos públicos de competencia contrastada, en la medida en la cual las remuneraciones del sector público se aproximaron a las vigentes en la esfera privada.

De hecho, desde el punto de vista del estatuto jurídico, la única ventaja que parece añadir la privatización de esas funciones directivas a las contempladas en el estatuto de los altos cargos y del personal regulado por una relación de Derecho público, hace referencia al ámbito de las retribuciones e indemnizaciones por cese en el ejercicio de esos cometidos. En efecto, los directivos públicos en régimen de Derecho privado pueden, por diferentes vías, superar determinadas limitaciones retributivas que supone prestar servicios en el sector público en un régimen de Derecho público. Sabido es que el diferencial retributivo entre el sector privado en relación con el público continúa creciendo en el ámbito de los niveles directivos (PRATS I CATALÁ, 1992). Así, se estima que las diferencias retributivas entre los puestos directivos de los altos cargos y los niveles directivos privados oscilan entre un 25 y un 40 por 100 en beneficio del sector privado (SERRANO BELTRÁN, s/f). Y es éste, sin duda, uno de los aspectos que impiden el reclutamiento de directivos públicos con la solvencia profesional necesaria y la experiencia suficiente. El mercado de directivos públicos resulta, por esas razones, poco atractivo para quienes provienen del sector privado. La búsqueda de fórmulas de laboralización de las funciones directivas puede encontrar un fundamento en esas limitaciones. En cualquier caso, insistimos, nada se puede avanzar de modo efectivo si no se establece una conexión entre sistema retributivo y resultados obtenidos, lo que implica una variación sustancial del sistema actualmente vigente.

Hay que subrayar, sin embargo, que el mercado de directivos públicos y el de directivos privados no ofrece muchos puntos de encuentro. Sí que se observa, no obstante, algún trasvase de directivos públicos al ámbito privado; mientras que lo contrario (es decir, que los directivos privados acudan al sector público) es mucho menos frecuente. La explicación a este hecho se encuentra sólo parcialmente en las diferencias retributivas, y habría que buscarla también en el carácter de precariedad de las funciones directivas en el sector público, en la dosis innegable de clientelismo que ofrecen, así como en la conformación de una estructura directiva relativamente burocratizada y de carácter cerrado en el sector público español. Esa situación contrasta notablemente con la existente, por ejemplo, en Francia, donde es pauta común, e incluso un problema de Estado, que los altos funcionarios provenientes de la ENA y de la Escuela Politécnica se dirijan al ámbito privado para prestar sus servicios. Esta operación de transfuguismo profesional, que se conoce con el nombre de *pantouflage*, ha provocado una cierta crisis de la alta función pública en beneficio de la empresa privada, pues gran parte de sus directivos comenzaron su carrera profesional en el sector público (véase: INFORME PRADA, 1993). Como se ha reconocido, «el servicio al Estado sigue siendo hoy la vía real para acceder a puestos de dirección en la industria y en el sistema financiero» (SULEIMAN, 1995, 285). La pérdida de prestigio del servicio al Estado en Francia durante los años ochenta y noventa ha contribuido, junto con la ola de privatizaciones, a ampliar ligeramente el fenómeno de *pantouflage*, así como a banalizar relativamente sus efectos (CHAGNOLLAUD, 1997, 86).

La tensión entre público/privado en el campo de las funciones directivas nos conduce necesariamente a la cuestión central de este tema, y que no es otra que *la relativa a la organización* para la que prestan sus servicios los correspondientes directivos. Es muy distinto, aunque resulte obvio recordarlo, desarrollar tareas directivas en una empresa privada que en una organización del sector público (al margen de su personificación jurídica concreta). El ejercicio de la función directiva en el sector público obliga a adoptar un comportamiento que tiene muchas líneas de actuación comunes, independientemente de cuál sea el vínculo jurídico concreto que una al directivo público con la Administración. Además, habría que añadir que los directivos que transitan de la empresa privada al sector público requieren habitualmente un período de adaptación, así como una formación complementaria y una interiorización de valores de lo público. La Comisión Nolan lo ha expuesto con evidente claridad: «Aunque las personas contratadas en el sector privado para dirigir organismos públicos puedan aportar nuevas ideas y capacidades muy valiosas, es posible que no tengan una idea clara de las prácticas del sector público ni de por qué se le da tanta importancia al uso de procedimientos adecuados en lo tocante al dinero público. Puede ser necesaria -concluye- una formación adecuada, especialmente al asumir el cargo» (INFORME NOLAN, 1996, 98).

Esto lo exponía también un alto cargo del extinguido INI, cuando decía que para desempeñar puestos de dirección en la empresa pública se exige una especial sensibilidad, un sentido de lo público, aspectos estos desconocidos en la esfera de la dirección privada (CUENCA VALDIVIA, 1991). De ahí que los aspectos éticos o deontológicos sean de indudable importancia en el ejercicio de tareas directivas en el sector público: es lo que se ha denominado como el «código ético» de los altos funcionarios (DROR, 1993-b, 111 y ss.). Además, en la esfera de la dirección pública hay que tener siempre presente los objetivos difusos que acompañan habitualmente a toda organización pública, y que no coinciden necesariamente con la obtención de una buena cuenta de resultados; lo cual, dicho sea de paso, resulta impensable en el ámbito de la empresa privada (FERNÁNDEZ, 1985, 107 y ss.).

Bien es cierto, no obstante, que en la actualidad la rentabilidad del sector público está siendo una exigencia cada vez más compartida por los diferentes agentes que actúan en el ámbito público, pero también hay que dejar constancia de que, en ocasiones, la eficiencia no pasa de ser un valor meramente instrumental en la actuación pública, debiendo subordinarse a otros elementos de legitimación, ya sean éstos formales (como la legalidad) o materiales (la solidaridad). En la Administración no se trata únicamente de extraer la máxima rentabilidad con el mínimo coste. El sector público no puede descuidar otras facetas y olvidarse que actúa en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho; que tiene que dirigir muchas veces sus objetivos a paliar situaciones de desigualdad, a proteger a las capas desfavorecidas, a actuar con un sentido profundo de equidad, o a adoptar medidas que resulten deficitarias en términos económicos, pero que persigan incentivar sectores sociales o de mercado que muestran signos coyunturales de cierta atonía. En cualquier caso, éste es un debate que se sitúa en clave política, y que muestra una envidiable actualidad a través de la contraposición dialéctica entre políticas de cuño neoliberal o soluciones socialdemócratas.

Situándonos en nuestro objeto, cabe decir que, independientemente del grado de intervención del sector público sobre la sociedad y el mercado, *el carácter público de la organización en la que presta sus servicios, es la nota distintiva que singulariza al directivo público en relación con su homónimo privado* (MENDOZA, 1990, 274 y ss.). Carácter público entendido como finalidad y no como estructura, y que no puede ser ajeno a una serie de valores, principios y reglas constitucionales, que también -pese a lo que se diga- deberían ser enteramente aplicables a cualquier organización de personificación privada que desempeñe funciones públicas. Tales valores y principios conforman un marco de funcionamiento del directivo público que se distancia notablemente del medio privado. La especial sensibilidad que requiere el trabajo directivo hace referencia a la capacidad de objetivar los problemas que éste tenga, al manejo consecuente del interés general, así como a la especial honestidad que debe imprimir la gestión de unos recursos que pertenecen a toda la comunidad.

Por tanto, ese carácter público de la organización impregna toda la relación y el desarrollo del trabajo del directivo público. El adjetivo cualifica la función hasta llegar a individualizarla. Así se observa, por ejemplo, en las formas especiales que ofrece el reclutamiento de los directivos públicos, y que tendremos ocasión de examinar en detalle en el siguiente apartado de este trabajo. También, como decíamos, el medio en el que intervienen los directivos públicos es, sin perjuicio de sus posibles similitudes, muy distinto al de la empresa privada. La complejidad que muestra hoy en día nuestro sector público, su peso en la economía del país, su encuadre en un sistema político-administrativo de corte plural, así como su peculiar sistema jurídico atravesado por diferentes subsistemas, hacen enormemente singular, y paradójicamente muy heterogénea, la configuración de la función directiva en el ámbito público.

Esto se observa de modo diáfano en un campo tan sensible como es el de la formación de directivos. Frente al desarrollo ingente de la formación de directivos en la esfera privada, el sector público -a pesar de los últimos esfuerzos realizados- lleva considerable retraso en este tema. Y ello obedece a las dificultades que tiene que superar cualquier programa de formación de directivos en la Administración pública. La primera dificultad estriba en que, a diferencia del mundo privado, en la Administración española no existe la formación previa al acceso a las funciones directivas en el sector público. No hay programas de formación *ex ante*, ni tampoco existe una Escuela específica que se dedique a formar cuadros en las Administraciones españolas que se dirijan al desempeño de funciones directivas. Esto es debido, principalmente, a que tampoco existe una estructura que posibilite el desarrollo de esos conocimientos y habilidades adquiridos, con lo cual se niega también la existencia de perspectivas de carrera: el horizonte temporal con el que juega un directivo público no va más allá de la duración de una legislatura (cuatro años), debiendo a partir de entonces reconstruir él mismo su propia carrera profesional. Ni que decir tiene que este diseño fomenta la desprofesionalización y no impulsa la inversión formativa de directivos, por cuanto no se sabe cuál va a ser el futuro más o menos inmediato de esos recursos humanos cualificados y que ocupan posiciones estratégicamente relevantes en las distintas organizaciones del sector público.

En consecuencia, en nuestras Administraciones públicas todo se ha apostado a los programas de formación continua de directivos. Y aquí, como reconoció en su día Carlos Losada, la «moda» ha ganado la partida a la seriedad. Abundan hasta la inflación los programas de formación de directivos que pretenden dotar a éstos de herramientas del *management*, y educarles en los nuevos instrumentos de gestión pública. Se ha descubierto la importancia de la planificación estratégica, de la calidad total, del márketing de servicios públicos, de la imagen corporativa, de las técnicas de negociación, de la función de liderazgo, y un largo etcétera. Bien es cierto que todos estos son elementos comunes a cualquier función directiva que se precie, sea ésta pública o privada. Pero no lo es menos que el directivo público debe tener, además, un amplio conocimiento del medio político-institucional en el que actúa, del sistema financiero con el que debe trabajar, del marco jurídico en el que debe desarrollar sus funciones, de las peculiaridades de la organización administrativa en la que interviene, y, en fin, del sistema de empleo público que rige para el personal a su servicio.

En suma, como reconociera Yehezkel DROR, «la entera gobernación necesita un nuevo tipo de funcionarios jerárquicos y de alto nivel, que combinen un profesionalismo avanzado de gobernación (concepto que supera la engañosa dicotomía entre "generalistas" y "expertos") y la mayor capacidad de innovación» (DROR, 1993-a, 246). Este mismo autor exponía que un alto funcionario o directivo público debe disponer de una serie amplia de conocimientos y cualidades, entre los que de modo indicativo destacaba los siguientes: política internacional, tecnologías de la información, política nacional, políticas públicas, buena familiaridad con la filosofía política moderna y clásica, dominio de idiomas, habilidad numérica, *management* público, hacienda pública y recursos humanos (DROR, 1993-b, 113 y ss.). No parece aventurado afirmar que la impartición de esos conocimientos o habilidades, aunque sólo fuera de parte de ellos, requeriría, sin duda, ser conscientes de que la formación de directivos públicos exige la adopción de programas específicos conectados con la estructura de la organización y el desarrollo de las carreras (véase: NIETO, 1984-b). Asimismo, habría que ser conscientes de que poco tienen que ver esos programas con los paquetes formativos que actualmente se imparten tanto por las Administraciones públicas como por las escuelas de negocios privadas. Posiblemente habría que poner más énfasis en la formación previa a través de los programas impartidos en las tan denostadas Escuelas de Administración Pública (unas instituciones que deben revalorizarse) o a través de Convenios con las distintas Universidades. A ello habría que añadir, finalmente, la importancia que tiene la socialización en los programas de formación de directivos públicos, sobre todo teniendo en cuenta los entornos tan complejos y plurales en los que van a desarrollar ulteriormente sus funciones esos directivos (LOSADA, 1991, 145 y ss.).

Como colofón, puede ser oportuno indicar que la huida hacia formas privadas de dirección que se observa en nuestro sector público, resulta difícilmente encajable en un sistema desarticulado de función directiva, en cuanto se carece de estructuras de dirección profesional, no hay diseños de carrera y, por tanto, la formación de esos niveles directivos no pasa de ser fragmentaria, reiterativa y escasamente operativa para lo que debe ser un perfil adecuado de directivo público. Pero a decir verdad, los problemas reales se sitúan en un estadio preliminar: en el sistema de reclutamiento de esos directivos públicos.

D. Politización *versus* profesionalidad en la conformación de las estructuras directivas en las Administraciones públicas españolas.

Una nota común a las distintas categorías de directivos públicos existentes es, tal como hemos visto, la de la discrecionalidad, ya sea ésta absoluta o relativa, con la que se producen los nombramientos y ceses de las personas que ocupan estos cargos en las Administraciones públicas españolas. Hay, no obstante, alguna excepción que no hace sino confirmar la regla: nos referimos a los puestos directivos residuales que se cubren por sistema de concurso. En suma, la nota de la discrecionalidad impregna todos los sistemas de reclutamiento de directivos públicos, aunque, en puridad, no se puede decir que, en estos casos, exista un procedimiento de «selección», sino más bien un sistema de «designación».

En los estratos directivos ocupados por los altos cargos, que se sitúan en posiciones próximas jerárquicamente a los niveles gubernamentales de dirección política (hoy en día llamados «órganos superiores»), la discrecionalidad en los nombramientos y ceses ha tenido hasta fechas recientes (y todavía seguirá manteniendo en algún caso) un carácter absoluto; esto es, el nombramiento de los titulares de los órganos directivos se realizaba con criterios próximos a la arbitrariedad cuando no arbitrarios. Quiere decir esto que quien designaba no encontraba límite alguno en relación con la persona designada: por ejemplo, no se exigía titulación específica, no se requería tampoco acreditar ningún tipo de experiencia previa ni en la Administración pública ni en el sector privado, como tampoco se reclamaba ninguna otra circunstancia objetiva que pudiera restringir el círculo potencial de aspirantes. Eran, pues, cargos de designación política que se han repartido con criterios de patronazgo político. Los altos cargos formaban parte así del botín que percibía el partido ganador en un proceso electoral.

Era indiferente para la definición del modelo el dato de que la mayor parte (casi el 80%) de los altos cargos ministeriales designados en la anterior legislatura tuviesen la condición de funcionarios de carrera. Y era indiferente porque ello no variaba un ápice su configuración final: quien designaba lo hacía sin ninguna restricción objetiva, otra cosa es que, ante la innegable carga técnico-directiva de los puestos en cuestión, se optase por nombrar a una persona que, presumiblemente y siempre a juicio subjetivo del que designaba, conocía al menos los entresijos de la unidad en la que debía desempeñar su trabajo. Este razonamiento se vuelve, además, completamente en contra de quienes lo han utilizado, pues es una constatación objetiva de que para el correcto desempeño de los cargos directivos de la Administración no basta con ser militante o simpatizante de un partido político, tener buenas relaciones con un Ministro, Consejero u otro alto cargo, o disponer de vínculos familiares con algunos políticos.

La alta presencia de funcionarios existente en la categoría de Director General ha servido para que se propugne la extensión de la carrera profesional de los funcionarios públicos hasta ese nivel. Esa pretendida extensión se matiza afirmando que no debería excluirse completamente el reclutamiento de Directores Generales no funcionarios que acreditaran una experiencia en el sector priva-

do (SERRANO BELTRÁN s/f). En cualquier caso, es oportuno señalar que éste no deja de ser un aspecto parcial y escasamente importante del problema de fondo, que no es otro que la efectiva profesionalización de los estratos directivos de nuestras Administraciones públicas. La disyuntiva no se encuentra en la dicotomía politización *versus* funcionarización, sino que se ha desplazado a la contraposición dialéctica entre desprofesionalización (o si se quiere *amateurismo*) *versus* profesionalidad.

En efecto, la LOFAGE no va a suponer una modificación sustancial del escenario previamente descrito. La profesionalización de los niveles directivos de la Administración pública se limita a la exigencia de que los titulares de los órganos directivos deban ser nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, y a que el nombramiento, con algunas excepciones (Secretarios Generales y algunos Directores Generales), deba recaer en funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos o Escalas para los que se exija titulación superior. Pero en lo demás, el nombramiento y cese sigue siendo libre. El sistema no puede ser calificado como de auténtica *profesionalización* de los niveles directivos, pues se limita a reducir el ámbito potencial de aspirantes a esos niveles directivos de la Administración, reservando éstos a funcionarios superiores (que generalmente pertenecerán a los cuerpos de elite). Es, por tanto, un sistema que se aproxima a un modelo de corporativización de la dirección pública (o de apropiación de la misma por los altos cuerpos) y que dificulta el acceso de personas externas a la Administración a los puestos directivos de ésta.

La politización del estrato de altos cargos ha sido, pues, intensiva, y presumiblemente en un futuro inmediato lo seguirá siendo, pues los niveles de discrecionalidad siguen siendo prácticamente idénticos, aunque se haya limitado algo el círculo de personas sobre el cual se puede desplegar esa discrecionalidad. Sin embargo, con ser importante este proceso de politización, no lo es menos el hecho de que, según decíamos, lo que en realidad desfigura el carácter directivo de estos puestos no es tanto el uso de determinados márgenes de discrecionalidad como la no exigencia de requisito específico alguno para su desempeño. No es de recibo que para desempeñar los niveles más altos de las estructuras de la mayor parte de nuestras Administraciones públicas estatal y autonómicas no se haya recogido hasta fechas recientes ni una sola exigencia: ni formación previa, ni experiencia, ni otra serie de requisitos necesarios para un correcto desempeño del puesto directivo. Esta forma de actuar está en las antípodas del funcionamiento habitual de la empresa privada, pues en ésta los procedimientos selectivos de directivos están marcados por la seriedad y la búsqueda de los profesionales más contrastados (CORTÉS, 1991). Téngase en cuenta que estamos hablando de la cúpula directiva de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, que representa un universo cercano a las dos mil personas. En todo caso, las modificaciones introducidas en este punto por la LOFAGE deben ser calificadas como notoriamente insuficientes: los titulares de los órganos directivos deberán ser nombrados entre personas que acrediten competencia y experiencia, pero no se dice en ningún momento qué requisitos específicos deben tener ni se establece un tiempo mínimo de experiencia; el único dato firme es que deben ser (y no en todos los casos) funcionarios de titulación superior.

La justificación de este sistema se pretende apoyar básicamente en la racionalidad democrática; es decir, se parte del criterio de que el nivel superior de dirección política (Presidente, Ministros, Consejeros y electos locales), cuya legitimidad democrática directa es incontestable, debe disponer de una estructura directiva que sea capaz de implementar sus decisiones políticas en el seno de la Administración pública. De esta estructura directiva, en unos casos se dice que son una suerte de «sujetos auxiliares de la acción de Gobierno» (GARCÍA FERNÁNDEZ, 1996), mientras que en otros se estima que forman parte de un concepto largo de lo que sea el Gobierno (BAR CENDÓN, 1985; LÓPEZ CALVO, 1996, 38 y 82). De hecho, a partir de la entrada en vigor de la LOFAGE se debe diferenciar entre órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) y órganos directivos (Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos y Subdirectores Generales). En el proyecto de ley de Gobierno, actualmente en tramitación parlamentaria, tanto los Secretarios de Estado como los Gabinetes, se configuran como *órganos de apoyo* al Gobierno.

Lo cierto es que para conseguir que la Administración pública siga las pautas marcadas por los órganos de dirección política, se ha optado por la vía más directa: colonizar políticamente la alta administración, someterla a vasallaje, y despotenciarla profesionalmente. De ese modo, la Administración, que es como la imagen de Jano, ofrece aquí su cara más política, en demérito de su vertiente más administrativa o burocrática (DUPUY-THOENIG, 1985). Pero es que, además, se olvida paladinamente que esos puestos de altos cargos son, esencialmente, niveles directivos de la Administración. Y para desempeñar niveles directivos, el propio sentido común nos lo indica, se deben tener una serie de conocimientos y habilidades que, generalmente, no abundan. La vertiente gerencial de estos puestos se desprecia, se arrincona, cubriendo en ocasiones esos niveles estratégicos con auténticos diletantes (por emplear la terminología weberiana), que apenas nada conocen del sector que deben dirigir. Nadie puede negar que los cargos de Subsecretario y Director General de la Administración del Estado tienen un evidente contenido directivo, en el que se requieren conocimientos gerenciales para su correcto desempeño. Con mayor motivo, esto mismo se puede predicar del estrato de altos cargos de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la profesionalidad, como elemento *objetivo* del sistema, brilla actualmente por su ausencia. Hay que insistir aquí, una vez más, en que la identificación que efectúa la LOFAGE entre profesionalización y funcionarización (véase, por ejemplo, el punto VIII de la Exposición de Motivos), es a todas luces inapropiada. No se garantiza la verdadera profesionalización de la función directiva estableciendo una reserva exclusiva de esas funciones en favor de los funcionarios públicos. Tal modo de proceder olvida la aplicación efectiva del principio de mérito y capacidad y la exigencia de responsabilidades (la evaluación permanente) del trabajo desempeñado, que son los dos pilares básicos a través de los cuales se puede construir una dirección pública imbuida de criterios profesionales.

Pero el sistema de libre nombramiento no se detiene ahí, sino que alcanza también a otras dos categorías de directivos públicos: por un lado, al personal eventual que desempeñe puestos de naturaleza directiva en las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas; y, por otro, al personal de alta dirección, en régimen laboral especial. A ellos habría que añadir los Presidentes, Consejeros-Delegados y Administradores con funciones ejecutivas de Sociedades y Entes Públicos, cuyas funciones directivas son evidentes y cuyo régimen jurídico está modulado por las normas que han procedido a la creación de esas entidades.

La discrecionalidad absoluta también se produce cuando el Gobierno, los Ministros (o Consejeros) o, en su caso, los órganos de dirección y administración de las sociedades públicas mercantiles o Entes Públicos sometidos a Derecho privado, proceden a designar el personal de alta dirección, sometido a una relación laboral de carácter especial. En este supuesto, la personificación privada del órgano no impide que se apliquen los mismos criterios: la designación será política, sin perjuicio de que, en ocasiones, se revista a través de una propuesta del Presidente de la entidad respectiva y mediante el sucesivo nombramiento por el Consejo de Administración de la entidad (caso RENFE o «Aeropuertos Nacionales», por ejemplo). Sabido es que, los Consejos de Administración y órganos de dirección de esas entidades, se nombran con entera discreción por los responsables políticos del ramo, sean Ministros o Consejeros, por lo que ese revestimiento formal en nada oscurece el carácter político de la designación.

Tampoco aquí se exigen requisitos específicos para la provisión de estos puestos de alta dirección, aunque, dados sus cometidos, es normal (lo cual no quiere decir preceptivo) que se recluten personas que tengan conocimientos del sector y acrediten experiencia en funciones directivas. Pero tampoco debe sorprender que haya casos en que tales exigencias de sentido común no se cumplan. Los diferentes Gobiernos emplean a estos puestos directivos para controlar férreamente el destino de una entidad que, formalmente al menos, goza de la autonomía que le concede su personificación privada o su estatuto particular (véase ARIÑO ORTIZ-LÓPEZ CASTILLO, 1994; GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1993). Los criterios de designación siguen siendo aquí estrictamente políticos, siendo indiferente para la calificación del sistema que recaigan en profesionales de prestigio o en puros aficionados.

Tampoco en este punto la LOFAGE ha variado un ápice las cosas. Conforme hemos visto, el nombramiento del personal directivo de las Entidades Públicas Empresariales seguirá siendo predominantemente político, sin que se prevea apenas ninguna cortapisa que impida designar para directivos de esas entidades a personas que ofrezcan perfiles profesionales bajos o poco competitivos. El problema reside en que este peculiar sistema de reclutamiento de directivos previsto en la ley estatal ha comenzado a ser trasvasado, como siempre mecánicamente, a alguna Comunidad Autónoma (véase, por ejemplo, el caso de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad de Aragón, de cuyos artículos 77 y 83 se deduce con claridad que al personal directivo de las entidades de Derecho público y empresas públicas de Aragón no se les aplica ni el principio de convocatoria pública ni los de igualdad, mérito y capacidad).

En algunas ocasiones, estas empresas y entidades públicas recurren al mercado de empleo (a través de anuncios en prensa) para reclutar directivos. Es una práctica que se realiza cada vez con más frecuencia y debe ser alabada, porque al menos se consiguen imponer los principios de publicidad y libre concurrencia, presumiendo que, además, se utilizarán criterios de profesionalidad en la selección de ese personal directivo. También en alguna ocasión el reclutamiento de directivos se está llevando a cabo a través de empresas de consultoría. Tal es el caso reciente del proceso de selección del gerente del Boletín Oficial del Estado (véase: *El País*, 10 de febrero de 1997).

Si pasamos ahora a examinar los puestos directivos que se encuadran dentro del círculo de funciones directivas de carácter inferior, bien podremos observar cómo la discrecionalidad en el nombramiento y cese es relativa (salvo excepciones); es decir, el nombramiento y cese de directivos para esos puestos está sujeto a determinadas condiciones. En efecto, tanto por lo que concierne al personal vinculado en régimen estatutario, como al personal laboral, la reserva de funciones directivas se efectúa normalmente sustrayendo esos puestos de la carrera ordinaria del resto de empleados públicos. Dicho de otro modo: hay una carrera reglada de la cual se extraen los niveles directivos, que serán cubiertos a través de un sistema en el que se prescinde, en principio, de la trayectoria profesional como elemento decisorio.

En el caso de los funcionarios públicos, la operación se realiza a través del sistema de libre designación en la provisión de puestos de trabajo. En virtud del cual, como ya conocemos, los puestos de naturaleza directiva en la función pública se cubren por convocatoria pública (aspecto meramente formal), entre aquellos funcionarios que reúnan los requisitos exigidos en la misma, pero con total discrecionalidad por parte de la autoridad política sobre quién tiene que ser la persona que debe ocupar ese puesto. La libre designación supone, asimismo, el libre cese; por lo que todos esos puestos directivos estarán potencialmente sometidos a los vaivenes de la política. Del mismo modo, este sistema se ha hecho extensivo al personal laboral que ejerce funciones directivas en determinadas Sociedades Estatales (por ejemplo, en RENFE o en la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre), con lo que los diferentes estatutos de esas entidades y sus respectivos Convenios colectivos no han hecho otra cosa que importar de la función pública una técnica que expande la confianza política y retrae la competencia profesional.

Ciertamente el sistema de libre designación (o de libre nombramiento) no se descalifica por el ámbito de discrecionalidad que se reconoce al político para la provisión de un puesto, sino principalmente porque no contempla ningún otro requisito adicional que abone una elección basada en la capacidad de quien vaya a desarrollar ese puesto. Éste es, quizá, el factor distorsionador fundamental del sistema de libre designación: ni valora las aptitudes directivas, ni las habilidades, ni la competencia. Es un sistema que permite prescindir por completo de criterios objetivos. No se trata de un sistema de discrecionalidad absoluta en cuanto que el círculo de aspirantes, así como determinados requisitos más o menos genéricos, están previamente tasados. Pero una vez cumplidas esas condiciones, el sistema opera con los mismos elementos que el de la discrecionalidad absoluta: con entera libertad.

La libre designación no es, en su actual diseño, un sistema que persiga criterios de profesionalidad, pues tales cuestiones son indiferentes al mismo: la carrera del funcionario (o del laboral), sus conocimientos, su formación complementaria, sus habilidades gerenciales, son elementos accesorios a la lógica del sistema; llegado el caso, prima mucho más la fidelidad política, la relación personal o cualquier otro atributo subjetivo externo a la condición del puesto directivo y a las exigencias para su desempeño. Como reconociera Morell, hubiese sido más lógico exigir unos requisitos mínimos de experiencia y de formación, lo que al menos hubiese profesionalizado algo esta modalidad de cobertura de puestos directivos (MORELL, 1994, 97). Pero la clave está también en evitar la amovilidad absoluta a la que está sometido cualquier directivo en este sistema; esa amovilidad le

tiene atado a la política, y le impide desplegar la verdadera función gerencial para la que ha sido reclutado. Sería, por tanto, necesario arbitrar, como luego exponemos, algunos mecanismos que subsanaran esas carencias detectadas.

El Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública elaborado por el Ministerio omite, sin embargo, este sistema de libre designación como medio de provisión de puestos de trabajo en la función pública. Se establece como sistema general el concurso ordinario, con las excepciones singulares de los puestos que se encuadran dentro de la función pública directiva: Subdirectores Generales y asimilados. En este caso se establece el procedimiento de *concurso de méritos específicos*, pero admitiéndose un margen de discrecionalidad tan amplio (hasta el 50% de la puntuación total puede quedar a la libre apreciación de la autoridad convocante) que de hecho llega a transformar al sistema en una *libre designación encubierta* (de hecho el cese es completamente libre, lo que dice mucho del carácter real del procedimiento).

En el ámbito de la Administración local los puestos directivos de carácter sectorial se pueden proveer también mediante el recurso a la figura del personal eventual. Ni que decir tiene que la aplicación de esta figura para el desempeño de tareas directivas de línea, resulta, cuando menos, poco apropiada. Se trata, en verdad, de facilitar que las Corporaciones locales que así lo deseen puedan nombrar a determinadas personas para ejercer funciones directivas, pero sin que tengan que recurrir a la inserción en el ámbito local de la figura del alto cargo. Este personal eventual -como se ha reconocido- «participa más de la naturaleza del cargo político electo que de la del empleado público» (LLISET I BORREL-GRAU ÁVILA, 1992, 189-190), pero la legislación local somete su nombramiento a determinados requisitos; y entre ellos destaca que el directivo debe reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar esos puestos (art. 176.3, del Texto Refundido de régimen local). Con lo cual, la discrecionalidad absoluta se transforma en este caso en relativa, puesto que ese personal deberá acreditar una determinada titulación, así como cualquier otro requisito exigido por las relaciones de puestos de trabajo de la Corporación respectiva para el desempeño de ese nivel directivo o gerencial.

Hay, finalmente, ciertos puestos de naturaleza directiva en las Administraciones públicas que se cubren, excepcionalmente, a través del sistema de concurso de méritos, y más en concreto mediante los concursos denominados «específicos». En estos casos, el sistema, siendo mucho más objetivo que el anterior, no deja de plantear problemas, por su acusado diseño «meritocrático» (LONGO, 1995), así como, sobre todo, por el carácter prácticamente vitalicio con el que se desempeñan esas facultades de carácter directivo. Más lógico hubiese sido acudir a un sistema en el que, valorándose el mérito y (sobre todo) la capacidad, se sometiera tal nombramiento a un período de tiempo, finalizado el cual se evaluara el rendimiento obtenido y se procediera a la prórroga del mismo o, en su caso, al cese motivado del funcionario directivo.

En conclusión, el panorama que ofrece, hoy en día, la función directiva en las Administraciones públicas españolas no puede ser más desolador. El sistema de reclutamiento de directivos públicos en las Administraciones españolas es, por tanto, un sistema desprofesionalizado de ejercicio de la función directiva. La competencia profesional se ignora, se margina la carrera funcionarial, y la expe-

riencia acreditada de nada vale. Con estas coordenadas no debe sorprender que concluyamos afirmando que la función directiva en España está estructurada en clave de *spoil system abierto* en su nivel superior, y como *spoil system de circuito cerrado* en sus niveles inferiores. Este diagnóstico apenas se verá modificado por la LOFAGE y el futuro Estatuto de la Función Pública, pues su única novedad consiste en que un cierto número de puestos de naturaleza directiva que antes se proveían con discrecionalidad absoluta se encuadrarán dentro de lo que hemos denominado como *spoil system* de circuito cerrado, y deberán ser reclutados únicamente entre funcionarios públicos con titulación superior. En lo demás, ningún cambio sustancial.

III. UNA FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL. ELEMENTOS PARA UN CAMBIO

A. La función directiva en el sector público: entre la política y la administración.

No se puede negar que los puestos directivos en las Administraciones públicas se encuentran en el cruce de caminos entre la política y la Administración. Tampoco cabe eludir que los niveles superiores de esas Administraciones públicas son puestos de cobertura política en diferentes sistemas comparados. Esos puestos directivos tienen, pues, una doble e inevitable faz: la política y la gerencial; ambas complementarias, y en absoluto excluyentes.

Es pauta común afirmar que la separación tradicional entre política y administración, según la distinción clásica weberiana, hace tiempo que entró en crisis (MUSSARI, 1994, 73 y ss.). Es más, se ha dicho que la división clásica del trabajo entre un político que decide y un funcionario que ejecuta, no se corresponde a la realidad actual (DUPUY-THOENIG, 1985). La complejidad de las funciones directivas en el sector público implica la necesidad de personas que combinen tanto recursos de naturaleza política como gerenciales, aunque la faceta dominante en los puestos directivos sea, en todo caso, esta última.

De hecho, cabe individualizar, dentro del esquema organizativo de las Administraciones públicas, un nivel directivo, que desempeña funciones de contenido eminentemente gerencial, y que se encuentran en permanente contacto con el núcleo político más duro de esa Administración. Ese nivel directivo se puede desdoblar en dos grandes estratos: a) un nivel directivo superior, cuya conexión con la política es epidérmica, lo que le dota, en consecuencia, de un perfil propio; y b) un nivel directivo inferior, cuya conexión con la política es mediata o más distante, lo que acentúa su carácter profesional. Con este diseño dual, se trata simplemente de reconocer -como indicó el Informe Picq- «que la política es un oficio y la administración otro» (INFORME PICQ, 1994).

No cabe, pues, poner en duda que en la provisión de puestos directivos correspondientes a los niveles superiores de la Administración, la autoridad política debe intervenir con ciertos márgenes de discrecionalidad en los nombramientos y en sus correspondientes ceses. Lo razonable sería, enton-

ces, buscar un punto de encuentro entre los diferentes sistemas de cobertura de los altos puestos en la Administración pública. Hay modelos que, como el británico antes del Informe *Next Steps* de 1987, se asentaban en un sistema de profesionalización extensiva que alcanzaba hasta los niveles inferiores al Ministro; es decir, los Secretarios Permanentes y el resto de puestos directivos de los departamentos eran de provisión entre funcionarios (RIDLEY, 1987). En el polo opuesto nos encontramos con modelos como el estadounidense, que sigue siendo el paradigma del *spoils system*, aunque a partir de la Reforma Carter de 1978 se creó una estructura directiva profesionalizada conocida como el *Senior Executive Service*.

Planteado el problema en otros términos, y siguiendo un esquema habitual en el análisis de la función pública (PARADA, 1994, 371 y ss.), se nos suscitaba la disyuntiva entre un sistema cerrado de función directiva o uno de carácter abierto. Por *sistema cerrado* cabría entender aquel en el que la función directiva se ejerce en situación de monopolio por personas que provienen de la propia Administración pública. Mientras que el *sistema abierto de función pública directiva* partiría, en cambio, de presupuestos totalmente distintos: los puestos directivos de las Administraciones públicas se nutrirían de personas externas al sistema administrativo, que procediesen básicamente de la empresa privada, de los partidos políticos, de los sindicatos, etc. Esta distinción no deja de ser puramente teórica, aunque es cierto que algunos sistemas se aproximan más a los modelos cerrados de función pública directiva (por ejemplo, Francia), mientras que otros tienen una impregnación considerable de las notas que caracterizan a los sistemas abiertos (como es el caso de Estados Unidos, aunque con notables excepciones en la cúpula superior de la Administración).

Lo más operativo, tal vez, resulte optar por la articulación de sistemas mixtos de función directiva, y que, por tanto, aúnen en su seno las potencialidades profesionales del sistema cerrado y las ventajas del sistema abierto, dotando así a la estructura directiva de una necesaria flexibilidad. Asimismo, tampoco cabe descartar *a priori* la utilidad que se puede obtener de una combinación inteligente de elementos derivados de la profesionalidad con unas dosis adecuadas de discrecionalidad en la provisión de esos puestos.

No sería, pues, inconveniente considerar que para el desempeño de esos puestos directivos de primer nivel en las Administraciones públicas se exigiera una experiencia lo suficientemente amplia en el campo del sector público y/o privado, una formación complementaria contrastada en el campo de la gestión pública y/o privada, una titulación superior, así como otra serie de requisitos específicos que se pudieran exigir en cada caso. Tampoco estaría de más realizar esos procesos de reclutamiento facilitando la libre concurrencia, mediante la oportuna publicidad de los mismos, sin perjuicio de que la decisión final (discrecional, a fin de cuentas, pero limitada por las exigencias expuestas), se adoptara por el órgano político competente.

Estas consideraciones *de lege ferenda* no impiden, pues, reconocer la peculiar posición estratégica que ocupan tales puestos directivos en la Administración, así como su evidente interpenetración con el núcleo duro de la política. Su sentido está, no en negar su potencial carácter político, sino

en acentuar su perfil gerencial. Se trata de evitar, así, que los hombres políticos de profesión busquen en esos puestos de gestión directiva un refugio que les dote de unas posibilidades de supervivencia política de las que tal vez carecen en su lugar natural, esto es, en los cargos electivos (DELLA PORTA, 1995, 51).

Menos sentido tiene -si es que tiene alguno- defender que en el nivel directivo inferior de las Administraciones públicas se mantengan esos amplios márgenes de discrecionalidad en la designación. Aquí, los directivos, sean funcionarios o laborales, no actúan como verdadera bisagra entre la política y la administración, pues sus cometidos se encuadran de lleno en esta última. No cabe tampoco afirmar que, en este caso, la politización sea una exigencia del sistema democrático, porque eso es literalmente falso. En estos puestos, la función gerencial domina por completo a la hipotética vertiente política. Lo que ocurre es que el sistema actual ha posibilitado que la política penetre hasta los entresijos de la Administración, produciendo con ello que los niveles inferiores de la Administración pública estén también en contacto con la política. Pero de la perversión del modelo actual no pueden extraerse conclusiones dogmáticas.

Con lo anterior no quiere decirse que los directivos públicos deban permanecer en sus puestos durante toda su vida profesional al margen de cuál sea su actitud y sus resultados en el desarrollo de sus tareas. Eliminar los actuales amplios márgenes de discrecionalidad en la provisión de puestos directivos por el sistema de libre designación no significa sacralizar el concurso como cauce de cobertura de esos puestos. Hay que ser conscientes de que la única manera de avanzar es la de conectar el ejercicio de las funciones directivas a los resultados obtenidos, lo que exige un notable esfuerzo de racionalización organizativa hasta ahora no iniciado; esfuerzo que implica la determinación previa y precisa de una serie de objetivos, el seguimiento de la actividad desarrollada, y, sobre todo, una correcta evaluación de los resultados.

En estos casos, pues, la apuesta por la profesionalización debe encuadrarse en los procesos de modernización de la propia organización y en los sistemas de carrera particulares de cada institución. También cuando se trate de proveer puestos directivos de nivel inferior, cabría estudiar alguna posible fórmula de reconocimiento de espacios limitados de discrecionalidad, sin que ello suponga una politización en la provisión de esos puestos. Se trataría, en definitiva, de que una vez cumplimentados una serie de requisitos de carácter preliminar, que serían los determinantes para evaluar la capacidad y mérito de los aspirantes, se permitiera un juego relativo del criterio de la confianza en aquellos puestos que debido a sus especiales características así lo exigieran, pero sin que ello suponga hacer girar la relación del directivo con la Administración en clave de confianza. Para articular correctamente esta cuestión habría que arbitrar una serie de medidas, entre las que cabe citar aquí, por ejemplo, la existencia de períodos de mandato diferentes entre los políticos y los directivos, la articulación de un «período de enfriamiento» en el cual el político no podría cesar al directivo (con el objeto de que no se deje llevar por impulsos de un primer momento), así como la evaluación de los resultados examinada en líneas precedentes.

En este sentido, se pueden traer aquí a colación algunas recomendaciones de la Comisión Nolan recogidas en el «Borrador de código deontológico para procedimientos de nombramientos públicos», donde se incluyen las distintas fases que debe tener un proceso de reclutamiento de directivos públicos, y entre las que cabe destacar las siguientes:

- a) Descripción del trabajo y perfil profesional (cualidades requeridas para su desempeño);
- b) Identificación del grupo de candidatos (a través de la publicidad, búsqueda activa, bases de datos, etc.);
- c) Selección de una terna de candidatos y elevación al Ministro u órgano encargado del nombramiento;
- d) Elección del candidato idóneo, previa entrevista; y
- e) Renovación no automática del cargo, condicionada al rendimiento efectivo (INFORME NOLAN, 1996, 84).

Claramente se puede advertir que si algo inspira a estas medidas es el más puro sentido común. El ejercicio de funciones de responsabilidad en una organización pública debe ser realizado, a fin de cuentas, por personas capaces, y ello sólo se puede garantizar a través de un procedimiento objetivo de selección. Como expone acertadamente Carlos LOSADA en un reciente trabajo, «un buen directivo no se improvisa», por lo que es necesario -a su juicio- «establecer instrumentos de planificación que permitan una optimización y correcta distribución de los recursos existentes y potenciales» (LOSADA, 1996).

B. Función directiva y función pública: la difícil articulación.

Uno de los problemas cruciales con los que tropieza cualquier evolución hacia un marco de función directiva profesionalizada en las Administraciones públicas proviene, sin duda, de las propias hipotecas que se derivan del vigente sistema de función pública. En efecto, el sistema actual de función pública presenta tal estado de deterioro, que resulta francamente difícil reconstruir sobre él ningún sistema de carrera que permita el acceso a funciones directivas.

A nuestros efectos, las rémoras que ofrece el sistema de función pública serían, sucintamente, las siguientes:

- a) Una estructura de la función pública inapropiada para acoger en su seno un auténtico estrato de funciones directivas en la Administración pública;

- b) Unos sistemas de acceso en los que se priman los conocimientos frente a las aptitudes, por lo que resultan inadecuados para reclutar personas con perfil directivo;
- c) Un sistema de carrera prácticamente inexistente, donde los efectivos de los cuerpos superiores pueden tardar unos pocos años en alcanzar los grados correspondientes al máximo nivel;
- d) Una carencia absoluta de planes de carrera, con lo que el avance en la Administración se efectúa de modo personalizado y caótico;
- e) Unos programas formativos de directivos, desconectados de la realidad estructural, y sin posibilidad alguna de transformarse en ofertas coherentes; y
- f) Un sistema retributivo rígido, desincentivador, y desligado de las responsabilidades efectivas en clave de resultado.

Con este cuadro descrito, las posibilidades de articular una función directiva profesional son, sencillamente, ilusorias. La única posibilidad sería que la esperada reforma de la función pública, que se debe materializar a través de la aprobación definitiva del Estatuto de la Función Pública, sirviese para impulsar una reforma paralela de la función directiva en las Administraciones públicas (ARENILLA, 1995; CANALES ALIENDE, 1996). Reforma paralela que, a nuestro juicio, no debería ir inserta en el Estatuto de la Función Pública, sino en una normativa *ad hoc*, pues las singularidades que ofrece el trabajo directivo aconsejan, de una vez por todas, la elaboración de un Estatuto de los directivos públicos. Abunda en la idea expuesta el dato de que incluimos dentro de la noción de directivo público a un amplio abanico de categorías que se rigen, como hemos visto, por regímenes jurídicos muy distintos del propiamente funcional. Es por ello que la pretensión de recoger el régimen jurídico de los directivos públicos en el Estatuto de la Función Pública, terminaría por arruinar la posibilidad de establecer un mínimo común normativo aplicable a las funciones directivas en el sector público.

No obstante, ésta parece ser la tendencia definitivamente adoptada por el Gobierno del Partido Popular. En efecto, en el Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública difundido recientemente por el Ministerio de Administraciones públicas (febrero de 1997), se regula, como uno de los ejes principales de la reforma, la denominada *función directiva* (Capítulo X), que se vertebra estructuralmente a través de los órganos directivos tal como venían éstos diseñados en la LOFAGE. Por tanto, la función directiva se identifica exclusivamente con los órganos directivos (altos cargos) que se proveen, salvo excepciones, por libre nombramiento entre funcionarios públicos, así como con los Subdirectores Generales y asimilados (que son titulares de órganos directivos, pero no altos cargos), y que se cubrirían -según hemos visto- por medio de un denominado «concurso específico» con amplios márgenes de discrecionalidad. Este concepto de función directiva que emplea el Anteproyecto reduce ésta al ámbito de los órganos directivos, según la terminología de la LOFAGE, lo cual supone implantar un concepto muy limitado de directivo público en cuanto que excluye del mismo tanto al personal no funcionario como a los funcionarios que ocupan niveles decisionales inferiores a una Subdirección General.

Todo lo anterior no impide reconocer que la función directiva debe estar también imbuida por los principios constitucionales de imparcialidad y de eficacia, así como, en distinto grado, por los de igualdad, mérito y capacidad. La imparcialidad sólo se puede garantizar a través del relativo alejamiento del directivo público de la política y de su correlativa autonomía de gestión. En efecto, la imparcialidad conduce, necesariamente, a reconocer en favor de los directivos públicos espacios exentos de interferencias políticas y, en consecuencia, ámbitos propios de gestión responsable; espacios y ámbitos que variarán en intensidad dependiendo de que se trate de directivos que se incluyan en el círculo superior (altos cargos y personal de alta dirección) o, por el contrario, en el círculo inferior de funciones directivas (directivos en régimen funcionarial o laboral).

En el primer caso, la imparcialidad se relativiza algo por los amplios márgenes de discrecionalidad en la designación, mientras que la eficacia cabría predicarla de su profesionalismo acreditado por el cumplimiento de las exigencias que antes señalábamos de experiencia, titulación y formación complementaria. No cabe duda de que esos márgenes de discrecionalidad erosionarían también algo los principios de igualdad, mérito y capacidad, pero no hasta el punto de anularlos en su totalidad. Además, cabe predicar una virtualidad relativa de estos principios, al menos en cuanto representan límites a la discrecionalidad, pues ésta -de seguirse el modelo que proponemos- se ejercería sobre una elección previa de candidatos reclutados en función de su perfil profesional.

En el segundo nivel directivo, sin embargo, la aplicación de los principios constitucionales debería ser, a nuestro juicio, la pauta común; la neutralidad, por tanto, se garantizaría mediante el reconocimiento de que el directivo es elegido únicamente por sus capacidades (excluyéndose completamente el reclutamiento político). El directivo, en el ejercicio de sus funciones, debe actuar con estricta neutralidad, pero a su vez se le tiene que garantizar una inmunidad efectiva frente a los impulsos de la política; es decir, la garantía de neutralidad implica también proteger al directivo de los distintos cambios políticos que se produzcan en la Administración, cambios que, en principio, no deben afectar a su *status* profesional (AUBY-AUBY, 1993). En este supuesto, los principios de igualdad, mérito y capacidad, tendrían un despliegue efectivo mucho más intenso que en el supuesto anterior; intensidad que, no obstante, no alcanzaría los grados de completud que ofrece en los puestos que se encuadran en el seno de la función pública ordinaria.

C. Función directiva y modernización en las Administraciones públicas: la revalorización de la función de dirección en el sector público.

La práctica totalidad de los programas de modernización de las Administraciones públicas de nuestro entorno, ha hecho hincapié en la trascendencia del estrato directivo de las organizaciones públicas y en el importante papel que éste juega en todo proceso de cambio. La modernización se ha concretado, entre otras cosas, en una devolución de protagonismo en favor de la instancia directiva, proceso que se ha vehiculado dotando a los directivos públicos de una autonomía real de gestión y exigiéndoles una responsabilidad por los resultados obtenidos. Así, por ejemplo, la iniciativa *Next Steps* en Gran Bretaña, la renovación del sector público en Francia o la reforma de la *dirigenza* en Italia, han insistido de una u otra forma, y con mayor o menor intensidad, en este dato.

En efecto, la idea de responsabilidad ha sido, sin duda, el eje vertebrador de todas las medidas de modernización del sector público de esos países (ECHEBARRÍA, 1993). El directivo se convierte de ese modo en un impulsor del cambio, así como en un agente de cambio en las Administraciones públicas. Su proximidad a las posiciones de liderazgo político, así como su fuerte capacidad de influencia, hacen de esta figura una pieza maestra de indudable relieve para la aplicación de cualquier programa de modernización en el sector público.

Se ha producido, por tanto, una verdadera revalorización del papel del directivo público, que se acrecienta ante el contexto complejo en el que desarrollan sus funciones las organizaciones públicas. Los retos de una sociedad en constante mutación obligan a buscar fórmulas organizativas flexibles y exigen un perfil profesional de los directivos públicos insospechado hace algunos años.

Esta situación sumariamente descrita no ha tenido, sin embargo, el eco necesario en las Administraciones públicas españolas. La modernización, como bien apuntara el profesor NIETO, se ha pretendido hacer aquí «sin tocar lo más mínimo el fondo de las cosas, utilizando un lenguaje mimético que evoca (sólo evoca) los movimientos de los demás países. España -concluía este autor- se ha alineado con sus compañeros europeos pero únicamente de forma nominalista» (NIETO, 1992 y 1996). Y efectivamente así es, los programas de modernización de las Administraciones públicas españolas (del Estado y de las Comunidades Autónomas) han ido poco más allá de la pura retórica, sin apenas introducir elementos que supusieran cambio alguno en las estructuras, en el funcionamiento o en el empleo público (CASTELLS, 1992, 30-31). Este inmovilismo se ha hecho particularmente acusado en lo relativo a las funciones directivas en el sector público. En este terreno, sí que las medidas no han pasado nunca el umbral del mero anuncio.

En todos los programas de modernización, incluso en programas de Gobierno, en diferentes comparecencias ante las Cámaras de Ministros y Consejeros competentes por razón de la materia, así como en innumerables declaraciones periodísticas, la función directiva de las Administraciones públicas ha sido siempre objeto de atención prioritaria, configurando uno de los remedios más idóneos para solucionar los distintos males que aquejan a nuestro sector público. Recientemente, por ejemplo, el Ministro de Administraciones públicas en una comparecencia ante el Senado para explicar los proyectos de su Departamento en relación con la función pública, decía lo siguiente: el Estatuto básico de la Función Pública, entre otras cosas, debía contener el «sistema de ordenación profesional, examinando dos puntos fundamentales: los grupos de clasificación y la estructura de cuerpos y escalas; la carrera profesional ... y *al mismo tiempo debe darse un tratamiento específico a la carrera del personal directivo*» (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Interior y Función Pública, VI Legislatura, año 1996, núm. 39, pág. 6). Repárese, en todo caso, que ese tratamiento del personal directivo se encuadra, tal como decíamos antes, en el Estatuto de la Función Pública, lo que supone una perspectiva enormemente reduccionista de lo que es la función directiva en nuestras Administraciones públicas.

Una tentativa de incorporar la figura de los directivos públicos a nuestro ordenamiento jurídico se produjo al final de la pasada legislatura, cuando -como es conocido- se presentó el proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En ese pro-

yecto socialista se incluía la figura del «directivo público» en la Exposición de Motivos de la ley. Sorprende, sin embargo, el silencio de la recientemente aprobada LOFAGE sobre la noción de directivo público, máxime cuando en el texto de la Memoria sí que se hace mención a este concepto (tal vez porque las prisas no permitieron retocarlo o suprimirlo): «La separación entre los ámbitos de decisión políticos y administrativos -dice la Memoria- circunscribe a los órganos administrativos y a sus responsables *en su condición de directivos públicos* (Subsecretarios, Secretarios Generales, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos, Subdirectores Generales) a la ejecución de los programas y directrices del Gobierno con arreglo a criterios de profesionalidad, y en un marco de responsabilidad por la gestión. Todos ellos -concluye-, salvo los Subdirectores Generales, *añaden a la condición de directivos públicos la de altos cargos*». Ni que decir tiene que este concepto de directivo público, a pesar de corresponderse con el titular del órgano directivo, en nada ayuda a clarificar efectivamente una noción depurada de lo que sea en verdad un directivo; pues al incluir en su seno a altos cargos (Subsecretarios y Directores Generales, por ejemplo) con funcionarios directivos (Subdirectores Generales), mezcla dos tipos de regímenes jurídicos (que son muy diferentes) y no delimita con exactitud una noción precisa de lo que sea un directivo público. Abunda en la misma dirección el anteproyecto de Estatuto de la Función Pública, pues sigue asentando la noción de directivo público en la identificación entre éste y lo que denomina órganos directivos.

La importancia de la función directiva ha sido, no obstante, permanentemente recordada en numerosos programas formativos de diferentes instituciones públicas encargadas de tales menesteres (INAP y sus homónimos autonómicos). Así, por ejemplo, un denominado «Documento Marco del Instituto Nacional de Administración Pública» incidía reiteradamente sobre el importante papel de los directivos en la organización y la necesidad de ofrecer un marco organizativo a la carrera profesional (Documentos INAP núm. 2, *Modernización y cambio en las Administraciones públicas. La misión del INAP*, Madrid, 1995). En todos los programas formativos de directivos públicos se ha puesto un énfasis especial en transmitir conocimientos y técnicas del *management* a personas que ocupaban puestos nucleares en el sector público. Los problemas que presentan estos programas formativos son básicamente de dos tipos: por un lado, tal y como decíamos, la carencia de estructuras directivas profesionalizadas hace prácticamente inoperativo el sistema, pues se están formando cuadros que mañana no sabemos si seguirán ocupando esos puestos directivos, lo que hace materialmente imposible diseños de carrera, la socialización de directivos o la implantación de una serie de valores comunes (LOSADA, 1992); y, por otro, en la enseñanza del *management* en el sector público se está produciendo el fenómeno que ha sido descrito como de la «reinvención periódica del agua caliente», es decir, la falta de continuidad en la formación y las constantes vueltas a lo mismo, generan incredulidad y escepticismo en los altos funcionarios (GIBERT-THOENIG, 1993, 3 y ss.). Del mismo modo, este tipo de programas, son utilizados con frecuencia por lo que se conoce como «el profesional de la formación»; es decir, por aquellos funcionarios o directivos que tienen como hábito asistir a todo tipo de cursos que se oferten, independientemente de los requerimientos puntuales de su respectiva organización.

Lo cierto es que se ha perdido un tiempo magnífico. La atonía e incertidumbre que ha marcado la vida político-administrativa española durante los últimos años, ha influido necesariamente en el parón ostensible de este tipo de medidas. Mientras que en Francia, por ejemplo, la alta función

pública ha sido objeto de una profunda reflexión vehiculada a través de varios Informes (recientemente PRADA, 1993; y PICQ, 1994), en nuestro país estas cuestiones únicamente han preocupado a un sector doctrinal particularmente sensible a la importancia del tema (PRATS, 1992; ECHEBARRÍA, 1993; ORTEGA, 1992; SÁNCHEZ MORÓN 1994; LONGO, 1995 y 1996; LOSADA, 1996).

En España, el objetivo de articular una función directiva con responsabilidad gestora pasa por un amplio y complejo abanico de medidas de difícil síntesis en esta sede (un conjunto de «recomendaciones para una eventual política de directivos» públicos, que coincide bastante con lo que aquí se defiende, se contempla en un reciente trabajo de Carlos LOSADA, 1997). En primer lugar, es pertinente huir de las tradicionales recetas consistentes en importar lo que otros países han hecho en un sistema administrativo muy concreto, con una historia determinada y con una cultura administrativa, generalmente, también distinta. Este tipo de experimentos suelen resultar un fracaso estrepitoso, y además generan más desorden del que había con anterioridad. Hay que actuar conociendo, primero, cómo están las cosas en nuestro entorno administrativo, y, después, aplicando remedios que sean operativos y se encuentren en consonancia con nuestro sistema político-constitucional, nuestras organizaciones públicas y nuestra función pública. Se trata, simplemente, de diagnosticar certeramente cuáles son los males que aquejan a esa organización, articulando acto seguido medidas coherentes con el sistema político-administrativo, la cultura administrativa imperante y la estructura en la cual deben operar.

En segundo lugar, hay que ser conscientes de la realidad administrativa compleja en la que el directivo público actúa. No hay, efectivamente, un modelo unívoco de directivo público, pues en función de la organización concreta en la que desarrolle sus tareas, las capacidades directivas exigidas y los requerimientos concretos, el directivo público sufrirá inevitables modulaciones. Es cierto, no obstante, que existe un fondo común que puede asemejar el ejercicio efectivo de las funciones directivas, pero no lo es menos que el sector público ofrece una pluralidad tremendamente heterogénea de situaciones que matizan hasta extremos insospechados ese fondo común. Piénsese, por ejemplo, en las funciones directivas que se deben ejercer en la Administración del Estado en el marco de un modelo de acusada descentralización política. Esas funciones debieran ir dirigidas al desempeño de tareas estratégicas, relacionadas con el estudio, la planificación, la prospectiva y la evaluación. Sin embargo, llama poderosamente la atención que, a pesar del intenso proceso de descentralización política que se ha producido en los últimos dieciséis años, la estructura de altos cargos de la Administración del Estado se haya multiplicado por dos (al margen de las últimas y más que modestas reducciones de altos cargos); manteniendo, asimismo, las tradicionales áreas de carácter ejecutivo, cuando las competencias que ostentan sus respectivos Departamentos carecen de tales atribuciones administrativas que, por regla general, han sido transferidas a las Comunidades Autónomas. Otro ejemplo de lo expuesto, aunque de distinto signo, serían las funciones directivas ligadas a las Administraciones típicamente prestacionales. En estos momentos este tipo de funciones son ejercitadas principalmente por las Administraciones autonómicas y locales, y no cabe duda de que su correcto desempeño requiere de un directivo público con un perfil más gerencial; es decir, de un gestor que a los conocimientos sectoriales añada una serie de habilidades típicas del directivo clásico.

Esta cuestión fue analizada en su día por Carlos LOSADA, quien puso de relieve que en los puestos directivos en las Administraciones públicas se podían distinguir tres componentes, y que dependía de cuál de ellos fuera el dominante para que se requiriese un perfil de directivo más o menos marcado según los casos. En primer lugar, se podía detectar un *componente técnico-profesional*, que se daba de forma prioritaria en puestos directivos muy ligados a determinadas profesiones (por ejemplo: Director de lo contencioso-administrativo, de provisión entre personas con formación jurídica contrastada; Jefe de la Oficina Técnica, de cobertura preferente entre Arquitectos o Arquitectos Técnicos, en su caso). En segundo lugar, en la mayor parte de los puestos directivos se advierte la existencia de un *componente sectorial*, que requiere un conocimiento del área en la que el directivo público desarrolla su trabajo (por ejemplo: un Director de Prisiones; un Director de Educación Secundaria; etc.). Y en tercer y último lugar nos encontraríamos con el *componente directivo*, en el que se encuadrarían las funciones que deben desarrollarse, con mayor o menor intensidad, en la práctica totalidad de los puestos de alta dirección y en los puestos directivos ordinarios, y que LOSADA reconduce a los distintos análisis de las funciones directivas efectuados, entre otros, por Rose Mary Stewart, Henry Mintzberg y John P. Katter (LOSADA, s/f).

La disección de cuáles son los componentes más relevantes de la función directiva en el ámbito de lo público, ofrece la virtud de ponernos en contacto con una realidad efectivamente muy dispar, y advertirnos de que los niveles directivos en el sector público disponen de distinta intensidad directiva y requieren, asimismo, unas exigencias de conocimiento también diferentes. Pero, a nuestro juicio, este análisis de los hipotéticos componentes de la función directiva en el sector público resultaría incompleto si no se añade un dato preliminar: en nuestras Administraciones públicas hay niveles directivos que tienen (o deben tener) un alto componente estratégico, lo que reclama adecuar los perfiles profesionales de los directivos y, en consecuencia, su propia formación, a esas exigencias. Esta situación ciertamente contrasta con un mayor número de directivos públicos que deben disponer de un perfil más gerencial, pero no exime de contemplar ese núcleo directivo estratégico del sector público como la pieza central de la alta dirección en nuestras Administraciones públicas. Esta idea fue defendida por DROR hace algún tiempo, quien hacía mención a la necesidad de capacitar a los altos cargos gubernamentales en cuanto nervio de la gobernación (DROR, 1993-a, 277 y ss.).

Así, no se puede dudar que tanto la Administración del Estado como la de las Comunidades Autónomas necesitan un núcleo de directivos con funciones estratégicas que tenga una formación general muy completa, con un tronco común de conocimientos necesarios para todo tipo de altos funcionarios: derecho, hacienda pública y economía, *management*, idiomas, etc. Con ese sustrato básico, luego podrá, según los casos, especializarse. Mientras que, si se trata de Administraciones más prestacionales, sin perjuicio de una base de conocimientos mínima sobre el tronco común descrito, se debe prestar más atención a los ámbitos sectoriales y a los campos tradicionales específicos de toda organización prestadora de bienes públicos: *management* público, recursos humanos, gestión presupuestaria, contratación, tecnologías de la información, etc.

En conclusión, el reto de la modernización de las Administraciones públicas plantea de inmediato la necesidad de una función directiva con responsabilidades gerenciales, que sea capaz de asumir los nuevos desafíos que se plantean en el complejo escenario público del futuro. Tal función

directiva se encuentra ausente del panorama político-administrativo español. Ni la Administración del Estado, ni las Administraciones autonómicas, ni siquiera la Administración local, han sido capaces de construir una estructura directiva profesionalizada. La política sigue invadiendo la mayor parte de los espacios de dirección de las Administraciones públicas, provocando que las políticas de modernización iniciadas se conviertan en medidas huecas. Hay que ser, por tanto, conscientes de que resulta muy difícil avanzar en un proceso de modernización del sector público cuando el estrato directivo sigue anclado en las pautas de reclutamiento propias del desarrollo inicial del Estado liberal.

D. A modo de conclusión. Hacia un estatuto de directivos públicos: la necesidad de estructurar una función directiva profesional en las Administraciones públicas españolas.

Si se quiere caminar hacia la articulación de una función directiva profesional en las Administraciones públicas, tal operación debe enmarcarse, en primer lugar, en un complejo proceso de cambio en el que intervienen infinidad de factores y no pocas incógnitas. En este punto, la gestión del cambio es uno de los puntos centrales del proceso descrito (ECHEBARRÍA, 1988; LOSADA, 1996).

Obviamente, cambiar el sesgo tradicional de la función directiva en las Administraciones públicas españolas y crear por tanto una estructura directiva asentada sobre bases nuevas, exige necesariamente responder a tres preguntas básicas: *por qué se cambia, cómo se cambia y hacia qué horizonte se dirige el cambio*. Sin tener meridianamente clara la respuesta a esas preguntas, nada se podrá avanzar en la dirección indicada.

En las páginas anteriores se han puesto de manifiesto las notables deficiencias que plantea el actual sistema de directivos públicos en el sector público español. El diagnóstico no puede ser más negativo: politización estructural, amplia discrecionalidad política en los nombramientos y ceses, carencia de criterios que garanticen la profesionalidad y la objetividad, inflación de niveles directivos, fragmentación de regímenes jurídicos que regulan la función directiva, etc. No pensamos que haya que insistir mucho en la necesidad de reformar ese estado de cosas. Al porqué del cambio se le ha dado, pues, cumplida respuesta en este trabajo.

Se han traído también aquí a colación, siquiera sea de forma esbozada, los objetivos finales que debiera tener un proceso de cambio de la función directiva en el actual panorama administrativo español: una separación más nítida entre lo que es el ámbito de la política y el de la administración o, si se prefiere, un mejor deslinde entre funciones políticas y funciones gerenciales; una articulación de la función directiva en dos estratos básicos, el nivel superior o político-administrativo, y el nivel inferior o gerencial; una profesionalización de ambos niveles directivos, mucho más acusada y exigente en el segundo de los casos, con un destierro de la discrecionalidad política absoluta como forma de designación de los puestos de naturaleza directiva; una introducción de la cultura de la responsabilidad gerencial en el sector público, mediante la articulación de contratos programa y

la evaluación periódica de objetivos; y, en fin, una mínima homogeneización de los diferentes estatutos que rigen esa función directiva en el sector público, que acabe con el estado de confusión actual existente.

Nos quedarían por exponer algunas ideas sobre cómo se debe llevar a cabo este proceso de adecuación o reforma. Debe quedar claro que nuestra intención es, única y exclusivamente, limitarnos a aportar algo de luz a un ulterior debate que posiblemente no tardará en abrirse sobre este tema. Y en esta dirección se puede afirmar que cualquier estrategia de cambio en este ámbito pasa necesariamente por deslindar los aspectos sustantivos o materiales de los meramente formales.

Efectivamente, no cabe duda de que cualquier medida que pretenda la articulación de una función directiva en las Administraciones públicas debe partir por reconocer las dificultades enormes que acarrea un proceso de ese tipo. Cualquier modificación en el estrato directivo de las Administraciones públicas implica -y esto es lo importante- una alteración de los equilibrios internos de poder en el seno de la estructura. Es, por tanto, previsible, que ante un proceso de cambio de tal magnitud se produzcan ciertas resistencias por parte de determinados segmentos del poder político o, incluso, de la propia burocracia.

En nuestro caso, la emergencia de una estructura directiva en el sector público implica reconocer dos grandes lastres que condicionan cualquier medida al respecto: por un lado, la más que evidente colonización de los espacios político-administrativos por la clase política (es decir, por los partidos políticos); y, por otro, la tendencia innata a ofertar soluciones que pasan por la burocratización (o funcionarización) del escalón directivo de nuestras Administraciones públicas. Entre ambas posiciones antagónicas hay que situar los posibles remedios al problema indicado, partiendo de que cualquier solución drástica que se quiera ofrecer como vía de recambio está condenada al más absoluto fracaso. Se trata, pues, de adoptar una estrategia de cambio a largo plazo y sin excesivas rupturas traumáticas, pero que sea gradual y dirigida a unos objetivos previamente marcados. En ese proceso, las transacciones serán necesarias, así como será imprescindible no pretender hacer la reforma a pesar de los políticos y por encima de los funcionarios. La historia administrativa está plagada de fracasos de procesos de reforma imbuidos de tecnocratismo o inspirados únicamente en medidas contra los funcionarios. La concertación en las medidas de cambio será, pues, imprescindible para el éxito de éstas.

Como ha estudiado la doctrina que se ha ocupado de estos temas (METCALFE-RICHARDS, 1990; CROZIER, 1991; PRATS, 1992; ECHEBARRÍA, 1993), todo proceso de cambio en la Administración pública implica necesariamente un liderazgo político innegable que impulse ese cambio, así como unos agentes del cambio que lo mantengan y desarrollen. El ejemplo británico es, tal vez, una experiencia evidente en este sentido, pero se podrían añadir aquí los casos de Francia (con Rocard, principalmente) y Estados Unidos (Clinton-Al Gore) como ejemplos en los que también el proceso de modernización del sector público ha recibido un impulso evidente por parte de los mandatarios políticos. Cualquier proceso que busque la introducción de una función directiva en las

Administraciones públicas exigirá ese liderazgo político si pretende salir adelante. El impulso inicial, en clave política, será tanto más fuerte cuanto más cerca del poder real se sitúe el nivel orgánico que deba materializar el proceso de cambio.

Tampoco se puede dudar de que la implantación de una función directiva en el ámbito público debe ser una tarea que tiene que estar acompañada por un cambio de la cultura administrativa (u organizativa, si se prefiere), por la interiorización de una serie de valores diferentes, así como por la introducción de numerosas técnicas que coadyuven a la correcta articulación de ese estrato directivo: programación por objetivos; evaluación de políticas; cultura de la responsabilidad; etc. La clave posiblemente se encuentre en arbitrar un sistema que conecte el desarrollo de tareas directivas con el cumplimiento de objetivos previamente marcados, y esta pretensión puede alcanzarse -como ya existen otras experiencias que lo atestiguan- a través de la instauración de una cultura de responsabilidad gerencial.

Pues bien, todo ese proceso de cambio sustancial tiene que estar necesariamente acompañado por un reflejo formal. Es más, muchas medidas, con un contenido claramente material, irán dirigidas principalmente a preparar un cambio que formalice un nuevo estado de cosas en el ámbito de la función directiva en el sector público. A tal efecto, nada se avanzaría si ese cambio sustantivo no se refleja en el plano normativo, como tampoco se avanzaría un ápice si únicamente pretendemos configurar una función directiva en las Administraciones públicas a través de una reforma meramente legislativa. Las lecciones extraídas de los viejos procesos de reforma administrativa de la década de los sesenta y setenta, nos advierten de que las reformas que se asientan únicamente sobre la legislación están condenadas al fracaso (PRATS, 1992; KLIKSBURG, 1989).

En un estudio reciente, Francisco LONGO ha hecho hincapié, refiriéndose al fortalecimiento de la función directiva en determinados países al hilo de los procesos de modernización, en que en muchos casos las «nuevas regulaciones configuran un estatuto diferenciado para los directivos públicos, distinto del que se aplica a los políticos y del que regula la función pública ordinaria» (LONGO, 1996, 22). Efectivamente, es en este punto en el que cabe situar correctamente el problema expuesto. La configuración de un estatuto singular de los directivos públicos, convenientemente formalizado, no es sino expresión legítima de la singular posición que ocupa ese personal en el marco de la gestión de los recursos humanos de las Administraciones públicas.

Todo lo anterior justifica, en consecuencia, la adopción de una estrategia combinada en la que se preste la atención debida al plano de la formalización del cambio, esto es, a su traducción normativa. Y en este sentido, se hace preciso señalar que es relativamente urgente retomar el tema de la función directiva y proceder a elaborar un *Estatuto de los Directivos Públicos* que formalice la distinta posición en la estructura de este escalón estratégico en las Administraciones públicas. Es, pues, necesario clarificar cuáles son las relaciones entre el núcleo político estricto y el estrato directivo o gerencial, así como es importante articular ese hipotético nivel directivo con el empleo público. En consecuencia, esta pieza maestra (la función directiva) tendría que encajar en una determi-

nada organización y ensamblarse, asimismo, en el seno del subsistema de función pública. En consecuencia, sería un planteamiento absolutamente irreal pretender reformar la estructura directiva de las Administraciones públicas españolas prescindiendo de sus inevitables conexiones con el núcleo político (por arriba) y con el subsistema de función pública (por abajo).

Elaborar un Estatuto de Directivos Públicos es una tarea que exige, en primer lugar, una decisión política; decisión que, dicho sea de paso, parece haber sido completamente descartada por el Gobierno del Partido Popular. En efecto, el Gobierno no ha apostado por la elaboración de una normativa específica que reformule el papel de la alta Administración en España, sino que enmarca la reforma de ésta dentro del marco general de medidas que deben abordar la reforma de la Administración pública. De tal modo, que una vez más, la función directiva de las Administraciones públicas se fractura en distintos regímenes jurídicos regulados por normas dispersas: los órganos políticos o superiores se regularán en la futura Ley del Gobierno; los «órganos directivos» (al menos los que gozan también de la condición de altos cargos) en la LOFAGE; y la función pública directiva (Subdirectores y asimilados) se contemplará en el futuro Estatuto de la Función Pública (sin perjuicio de alguna referencia incidental a los Subdirectores, y a su singular posición, que se efectúa en la LOFAGE). Pero los citados son únicamente, como ya sabemos, los regímenes de función directiva de Derecho público, y a ellos debemos añadir los regímenes de Derecho privado que siguen sin ser abordados, salvo alguna referencia incidental, en una normativa común. Nada, pues, ha cambiado en el fondo del problema expuesto, tal vez se puede decir que se han añadido algunos factores de clarificación junto con otros de mayor incertidumbre.

Lo cierto es que la LOFAGE omite cualquier referencia a ese hipotético Estatuto de Directivos Públicos, a pesar de que durante la tramitación parlamentaria de la ley se oyeron voces insistentes (eso sí, por parte de la oposición política) que abundaban en la pretensión de recuperar esa idea de elaborar un Estatuto de Directivos Públicos que articulase una auténtica profesionalización de la función directiva de nuestras Administraciones públicas. Valga como muestra una de las numerosas intervenciones en este sentido de la Diputada Rubiales Torrejón: «Creemos -decía la Diputada- que no es suficiente equiparar la profesionalización de la función pública con que algunos cargos directivos sean funcionarios públicos. Por eso pedimos que, en el plazo de seis meses desde la publicación de esta ley, el Gobierno presente un proyecto de ley regulador del Estatuto del personal directivo de la Administración del Estado y de sus organismos públicos» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VI Legislatura, núm. 109, pág. 2.965). El portavoz del Partido Popular en el citado debate omitió en todo momento hacer cualquier referencia, por mínima que fuese, a esa cuestión, pues la apuesta gubernamental parecía estar definitivamente hecha: mantener, con ligeros retoques, el *status* actual de regímenes jurídicos de función directiva en nuestras Administraciones públicas, y abordar este problema únicamente desde la óptica (completamente reduccionista) del futuro Estatuto de la Función Pública.

En cualquier caso, aun en el supuesto improbable de que tal operación legislativa se hubiese llevado a cabo, se debe subrayar que su puesta en marcha tendría que haber superado, en segundo término, limitaciones innegables. En efecto, no se cambia tan fácil de una estructura directiva como

la presente a una función directiva profesional en el sector público. La primera limitación es, sin duda, de carácter cultural, o si se prefiere de valores. Acabar con las prácticas clientelares en el ámbito de lo público no es algo que pueda lograrse en breve plazo. Hay que superar, además, limitaciones derivadas de la complejidad político-administrativa que ofrece nuestro escenario público, sobre todo teniendo en cuenta que nos encontramos en un Estado de estructura compuesta con diferentes niveles de gobierno y con distintas competencias. También habría que tener muy presente las variopintas misiones que se realizan por nuestro sector público y los requerimientos singulares de directivos públicos apegados a exigencias sectoriales concretas. Y las limitaciones organizativas no serían menores, como tampoco lo hubiesen sido todas las relativas a la conexión entre función directiva y empleo público.

No obstante, la incapacidad evolutiva o, si se prefiere, la impronta inercial de la Administración del Estado no debe desanimarnos. Posiblemente, la macroestructura organizativa que conocemos como Administración del Estado tenga una solución muy compleja en la mayor parte de sus problemas estructurales. Y en esto la función directiva no es ninguna excepción. Afortunadamente, la descentralización política permite que, al menos, las Comunidades Autónomas puedan intentar articular una función directiva de su sector público inspirada en criterios más racionales y operativos. Ciertamente, si las Comunidades Autónomas pretenden establecer un Estatuto homogéneo para los directivos públicos, hay (o puede haber) algunos problemas de carácter competencial, ligados básicamente a la competencia del Estado de establecer, por ejemplo, *la legislación* en materia laboral o mercantil. Sin embargo, se puede apostar por la existencia de márgenes razonables de capacidad normativa para que las Comunidades Autónomas establezcan Estatutos propios del personal directivo que sirvan de referente obligado a sus Administraciones locales y de ejemplo a seguir por una Administración del Estado que camina torpemente en la dirección de modernizar sus estructuras. La duda estriba en saber si las Comunidades Autónomas podrán romper, de una vez por todas, con esas reiteradas actitudes miméticas que les hacen reproducir en esencia lo que ya ha sido establecido en sede estatal. A fomentar esa capacidad innovativa de las Administraciones autonómicas no coadyuva, precisamente, el anteproyecto de Estatuto básico de la Función Pública, en cuanto que, en el ámbito de la función directiva, proclama como básico una serie de principios que pueden cortocircuitar el establecimiento de un modelo más avanzado y profesional de dirección pública autonómica. Es decir, se está trasladando al ámbito autonómico un modelo de corporativización funcional de la alta administración que condiciona sobremanera las opciones autonómicas.

En cualquier caso, más que los problemas formales, el Estatuto de los Directivos Públicos debería afrontar cuestiones sustantivas o de contenido. A nuestro juicio, ese contenido del Estatuto tendría que ser de mínimos, en el sentido de que pudiera ser adaptado a las diferentes exigencias que se plantean en el sector público. Un Estatuto que aglutinara en su seno una serie de directrices y principios aplicables a cualquier directivo que desarrollara sus funciones en el sector público, ya fuera en régimen privado o público. Un Estatuto que afrontara de una vez por todas la estructura de la función directiva en nuestras Administraciones públicas, desdoblando ésta en dos grandes ámbitos: el nivel directivo superior y el nivel directivo intermedio. Un Estatuto que estableciera, también de una vez por todas, una serie de requisitos mínimos para acceder a la condición de directivo público (título

lación, formación previa, experiencia, etc.). Un Estatuto que sentara los criterios de selección de los directivos, reduciendo notablemente los márgenes de discrecionalidad en la provisión de los puestos de dirección, y generalizando los principios de libre concurrencia, mérito y capacidad. Un Estatuto que articulara programas de formación previa y continua para directivos públicos conectados con las necesidades de la organización y con los planes de carrera. Y un Estatuto de Directivos Públicos, en fin, que se asentara sobre criterios de responsabilización de los directivos y conectara el desempeño de las tareas con el sistema de retribuciones, acabando con el actual sistema rígido de retribuciones. Un Estatuto, en síntesis, para la España del siglo XXI, inmersa en la Unión Europea y en la globalización de los mercados, que buscara la emergencia de un directivo público cuya profesionalidad fuera contrastada y que sirviera para fortalecer la legitimación de la Administración pública y prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA SÁEZ, M. (1995): «La estructura de la Administración pública. Análisis, evaluación y propuestas», en A. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (Director), *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, Madrid.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1993): «La nueva empresa público-privada: ¿ilusión o realidad?», *Cuenta y Razón*, núms. 78/79.
- ARIÑO ORTIZ, G., LÓPEZ DE CASTRO, L. (1994): *¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la Historia o la antítesis del Estado de Derecho*, Madrid.
- ARROYO YANES, L.M. (1996): *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Sevilla.
- AUBY, J.M., AUBY, J.B. (1993): *Droit de la fonction publique*, París, 2.ª ed.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988): «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1990): *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I, 2.ª ed., Madrid.
- BAR CENDÓN, A. (1985): «La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica», en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona.
- BELTRÁN VILLALVA, M. (1977): *La elite burocrática española*, Madrid.
- CANALES ALIENDE, J.M. (1996): «El directivo público», *Actualidad Administrativa* núm. 7.

- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1992): «Notas póstumas sobre la reforma de la Administración pública española», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34-II.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1996): «El actual proceso de reforma administrativa en la Administración Pública vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II (Monográfico sobre «Experiencias de Modernización Administrativa»).
- CHAGNOLLAUD, D. (1997): «Du pantouflage ou la descente du ciel», *Pouvoirs* núm. 80.
- CORTÉS, C. (1991): «El directivo en la empresa pública», en G. VIDAL CARUANA (Director), *El cambio laboral en la década de los noventa*, Madrid.
- CROZIER, M. (1991): *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, 2.^a ed., París.
- CUENCA VALDIVIA, M. (1991): «El directivo en la empresa pública», en VIDAL CARUANA, G. (Director), *El cambio laboral en la década de los 90*, Madrid.
- DELLA PORTA, D., MÉNY, Y. (1995): *Démocratie et corruption en Europe*, París.
- DE LA SERNA BILBAO, M.N. (1995): *La privatización en España. Fundamentos Constitucionales y Comunitarios*, Pamplona.
- DE LA OLIVA, A., GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1968): «La articulación en cuerpos de la función pública española», *Documentación Administrativa* núm. 124.
- DROR, Y. (1993): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Barcelona, 1993.
- DROR, Y. (1993-b): «Una elite de alto funcionariado profesional para el siglo XXI», *Ekonomiaz*, núm. 26.
- DUPUY, F., THOENIG, J.C. (1985): *L'Administration en miettes*, París.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (1988): «El cambio y la gestión del cambio en la Administración pública (cambio planificado vs. inercia administrativa)», en AA.VV., *Modernización Administrativa*, Vitoria-Gasteiz.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. (1993): *La Administración Pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*, Tesis doctoral, ejemplar policopiado.
- ECHEBARRÍA, K., LOSADA, C. (1993): *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública*, Barcelona.
- FERNÁNDEZ, Z. (1985): «Rasgos diferenciales de la dirección de las empresas públicas», *Economía Industrial*, núm. 241.
- FERNÁNDEZ, Z. (1994): «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en AA.VV., *El Estado en la economía española*, Madrid.
- FUSI AIZPURUA, J.P. (1994): «Centralismo y localismo: la formación del Estado español», AA.VV., *Nación y Estado en la España liberal*, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T.R. (1993): *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1996): *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1992): *El Gobierno en acción*, Madrid.

- GIBERT, P., THOENIG, J.C. (1993): «La modernisation de la gestion publique: les leçons de l'expérience», *Politiques et Management Publique*, vol. 11.
- INFORME CORAME (1994): *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 Medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y de la Administración del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz.
- INFORME NOLAN (1996): *Normas de conducta en las instituciones públicas* (trad. IVAP), Vitoria-Gasteiz (*Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Chairman Lord Nolan, London, 1995).
- INFORME PRADA (1993): *Revue Administrative*, núm. 280.
- INFORME PICQ (1994): Ejemplar policopiado, París.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1989): *Políticas de selección en la función pública española (1808-1978)*, Madrid.
- KERAUDEN, Ph. (1994): *Les modernisations de l'Etat et le thatcherisme*, Bruselas.
- KLIKSBERG, B. (1989): *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México.
- KONDYLLIS, V. (1994): *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, París.
- LEGUINA VILLA, J. (1995): «Algunas ideas sobre la Constitución y la huida del Derecho Administrativo», *Revista Jurídica de Navarra* núm. 19.
- LLISSET I BORREL, F., GRAU ÁVILA, S. (1992): «La función pública local», en Informe sobre el Gobierno Local, Madrid.
- LÖFFLER, E. (1996): *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la O.C.D.E.*, Documentos INAP, núm. 8, Madrid.
- LONGO, F. (1994): «Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional», *Papers ESADE* núm. 130, Barcelona.
- LONGO, F. (1995): «Reforma del empleo público: Tótem y tabú», *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 2.
- LONGO, F. (1996): *Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*, Papers ESADE, núm. 148.
- LÓPEZ CALVO, J. (1996): *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid.
- LOSADA, C. (1991): «Intervención en Mesa Redonda (Las experiencias de las empresas consultoras y escuelas de negocios)», AA.VV., *La formación de directivos para la Modernización de la Administración Pública*, Madrid.
- LOSADA, C. (sin fecha): «La formación de directivos públicos: una reflexión sobre sus contenidos», Zaragoza.
- LOSADA, C. (1997): «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva», *Documentación Administrativa* (en prensa).

- MAURI, J. (1995): «La función pública local», T. FONT I LLOVET (Coord.), *Anuario del Gobierno Local*, Madrid.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración*, Madrid.
- MENDOZA, X. (1990): «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España», *Documentación Administrativa* núm. 223.
- MENY, Y., DELLA PORTA, D. (1995): *Démocratie et corruption en Europe*, París.
- METCALFE, L., RICHARDS, S. (1990): *Improving Public Management*, 2.ª ed., Londres.
- MINTZBERG, H. (1991): *La naturaleza del trabajo directivo*, Barcelona.
- MORELL OCAÑA, L. (1994): *El sistema de la confianza política en la Administración pública*, Madrid.
- MUSSARI, R. (1994): *Il management delle Aziende pubbliche. Profili Teorici*, Padova.
- NIETO, A. (1984): *La organización del desgobierno*, Barcelona.
- NIETO, A. (1992-b): «La reforma de la Administración Pública en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34-II.
- NIETO, A. (1996): *La «nueva» organización del desgobierno*, Barcelona.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1995): *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, 3.ª ed., Madrid.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1994): *Derecho Administrativo. II. Organización y empleo público*, 8.ª ed., Madrid.
- PAREJO, L. (1991): *Crisis y renovación del Derecho Público*, Madrid.
- PICQ, J. (1995): *Il faut aimer l'État*, París.
- PHIPPARD, S. (1994): «La iniciativa Next Steps: contexto, finalidad y operativa del equipo Next Steps», AA.VV., *Hacia una Administración más eficaz*, Barcelona.
- PRATS I CATALÁ, J. (1983): Ponencia dictada en las *Jornadas de trabajo sobre selección y formación del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Córdoba (ejemplar policopiado).
- PRATS I CATALÁ, J. (1993): «Derecho y management en las Administraciones públicas», *Ekonomiaz*, núm. 26.
- PRATS I CATALÁ, J. (1992): «La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los ochenta. Contenidos, marcos conceptuales y estrategias», *Papers ESADE*, núm. 82, Barcelona.
- QUERMONNE, J.L. (1991): *L'appareil administratif de l'État*, París.
- RIDLEY, F. (1987): «La carrera administrativa en Gran Bretaña», *Documentación Administrativa*, núms. 210-211.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1995): «La experiencia gallega en la formación de directivos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 43.

- ROUBAN, L. (1994-a): *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, París.
- ROUBAN, L. (1994-b): «Des cadres supérieurs en devenir», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70.
- ROUBAN, L. (1996): *La fonction publique*, París.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996): *Derecho de la función pública*, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1996-b): «Reflexiones sobre el proceso de modernización administrativa en la reciente legislación española», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II (monográfico sobre «Experiencias de Modernización administrativa»).
- SÁNCHEZ SANTA-BÁRBARA, E. (1995): «Estilos de dirección en la Administración pública», en A. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Los recursos humanos en las Administraciones públicas*, Madrid.
- SERRANO BELTRÁN, T. (sin fecha): «Características básicas de los directivos de la Administración del Estado en España», *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*, Madrid.
- SULEIMAN, E.N. (1995): *Les ressorts cachés de la réussite française*, París.
- VARELA, J. (1977): *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid.
- VIDAL CARUANA, G. (1991): «El alto directivo y su relación laboral», *El cambio laboral en la década de los 90*, Madrid.
- VON BEYME, K. (1995): *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid.
- WEBER, M. (1979): *Economía y Sociedad*, México.
- WEBER, M. (1991): *Escritos políticos* (Edición de Joaquín Abellán), Madrid.
- ZILLER, J. (1993): *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, París.