

Políticos, gobernantes y directivos: la dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma

Alberto Gil Ibáñez

*Cuerpo Superior Administradores Civiles del Estado
Doctor en Derecho por el IUE de Florencia (Italia)
Agila_ue@yahoo.es*

Serafín Casamayor Navarro

*Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Admon. del Estado
serafin.casamayor@tarragona.catastro.meh.es*

Resumen

La crisis de la política y de lo público deriva del escaso interés prestado, especialmente en los últimos años, al “arte” y forma de gobernar, habiéndose ignorado igualmente la decisiva influencia del dirigente político en el funcionamiento y cumplimiento de objetivos de las organizaciones públicas. La legitimidad democrática es un requisito necesario pero no suficiente para garantizar que se toman las mejores decisiones o de la manera más eficaz y eficiente, a lo que se añade la aparición de nuevos retos como la globalización, la complejidad, el cambio tecnológico o la innovación. Todo ello demuestra que un buen gobernante a la altura de los tiempos no se improvisa sino que requiere contar con capacidades y competencias concretas, para ejercer un liderazgo moderno y eficaz, que pueden adquirirse en una Academia de Gobernantes creada al efecto.

Palabras clave

Gobernantes, política y administración, calidad de gobierno, directivos públicos, liderazgo, legitimidad y eficacia, toma de decisiones.

Political Leaders, Rulers and Public Managers: Political Management of Public Administration as the key to any reform process

Abstract

The crisis of politics and public entities derives from the low paid attention, especially in recent years, to statecraft or “art of governance”. Furthermore, decisive influence of political managers on the functioning of public organizations and the achievement of their objectives have also been ignored. Democratic legitimacy is necessary but not enough to ensure that most effective and efficient decisions are taken, moreover whereas new challenges such as globalization, complexity, technological change and innovation have to be faced. All this shows that a good and up to time ruler can not be improvised because he/she requires specific skills and abilities in order to perform a modern and effective leadership. For this purpose a Academy of Governors should be created.

Key words

Political managers, politics and public administration, quality of government, public management, leadership, legitimacy and effectiveness, decision making.

“El juicio primero que se forma de un soberano y de su entendimiento se apoya en el examen de los hombres que le rodean”

(N. Maquiavelo, *El Príncipe*, p. 134)

1. POLÍTICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN: UNA RELACIÓN DE CONTORNOS DIFUSOS¹

Siempre se ha dicho que para que una reforma de la Administración pueda tener éxito debe contar con el decidido impulso y compromiso de sus máximos dirigentes políticos. Sin negar esa afirmación lo que vamos a defender en este artículo es que ninguna reforma de calado puede funcionar si no abarca también al papel y función que desempeñan dichos dirigentes. En otras palabras, no habrá mejora de la Administración si las propuestas de reforma afectan únicamente a los funcionarios y demás empleados públicos y no a sus máximos responsables a nivel político. Y es que aunque a menudo se haya tratado de separar el Gobierno de la Administración, en la práctica tal separación dista de estar clara o simplemente no ha existido.

Cuando se analizan los problemas que afectan a nuestras Administraciones públicas sólo ven normalmente unos responsables: los funcionarios, los empleados públicos y sus sistemas de selección, promoción, evaluación, motivación, premio y castigo; como mucho se llega a la cuestión de una falta de función profesional directiva. No es que estas cuestiones y las demás que trata este monográfico no sean muy relevantes y dignas de atención (pues la autocrítica siempre es requisito para la mejora y el aprendizaje), pero nuestra tesis es que de poco o nada valdrán esas hipotéticas reformas (que haberlas, aunque siempre insuficientes, las ha habido) si no se afronta la espinosa cuestión de la función clave que cumplen para las organizaciones públicas sus máximos dirigentes políticos, los cuales tienen más influencia directa de la que menudo se les presume, aunque paradójicamente este fenómeno haya sido poco estudiado por la doctrina, por razones tal vez imaginables pero poco justificables.²

Con ese objetivo en mente, analizaremos, en primer lugar, la crisis de la política y de lo público que vivimos y la influencia que tiene en ello un perfil tal vez inadecuado o insuficiente de nuestros dirigentes políticos. Seguidamente examinaremos el contexto en que se desenvuelve la acción político-pública, incluidos los nuevos retos que presenta este siglo. De todo ello, deducimos que hoy más que nunca hace falta exigir a quienes optan a dirigir organizaciones y políticas públicas que cuenten con unas mínimas competencias y capacidades directivas, las cuales podrían adquirirse

1 El presente artículo no hubiera sido posible sin los comentarios y reflexiones que a lo largo de varios años nos han transmitido numerosas personas que han trabajado como dirigentes políticos, altos cargos, miembros de gabinetes de órganos superiores y funcionarios de a pie. Los autores quieren agradecer esas aportaciones aunque permanezcan en el anonimato.

2 Ver, en general sobre esta cuestión, Alberto J. Gil Ibáñez, “¿Están preparados los políticos para goberarnos? *Notario del siglo XXI*, nº 32, julio-agosto 2010, pp. 8-15.

potencialmente en una Academia para gobernantes. Cerraremos con un apartado de conclusiones.

2. La crisis de la política y de lo público

2.1. ¿Es la forma de gobernar, está(...)?

Hoy más de uno se pregunta: ¿qué le pasa a la política y a los políticos?, ¿por qué pierden de forma creciente cotas de apoyo y aceptación social?, ¿por qué empiezan a ser considerados por los ciudadanos como parte del problema y no de la solución?³ Carlos Fuentes, refiriéndose a su bien conocido México, introdujo un símil que podría ser extrapolable a muchos otros países: “*Los grandes sistemas [políticos] añejos, dotados de mecanismos para defenderse de la reacción interna así como de las presiones internacionales se han convertido en cascarones a la vez rígidos y quebradizos ya que no contienen ni dan respuesta a la población (...)*”⁴. La sociedad ha dejado de tomar a sus líderes en serio como ejemplos a seguir sino que por el contrario se han convertido en contra-ejemplos a evitar o de los que separarse. La cuestión que subyace es cómo se premia a los mejores o, en otras palabras, cómo las personas consiguen subir en la escala social –de la que la política es una parte muy relevante– si por mérito, esfuerzo y valía personal o por fortuna, juego de favores o puras relaciones sociales⁵. La elección de uno y otro modelo no es baladí para el futuro de esa sociedad.

¿Corren riesgo nuestros sistemas político-institucionales de convertirse en meros cascarones quebradizos? Tal vez haya motivos reales para la preocupación. Por una parte, asistimos a episodios donde los partidos políticos conciben el funcionamiento democrático interno como último recurso o como elemento subsidiario (como mucho) y no con el carácter sustancial que le atribuye el art. 6 de nuestra Constitución⁶. Pero otra posible respuesta (complementaria) que no conviene despreciar es que los políticos han dejado de preocuparse y de responder al reto de la

3 La encuesta del CIS (datos referidos a septiembre de 2010) muestra que la clase política y los partidos políticos son ya la tercera preocupación de los ciudadanos, por orden de importancia. Lo más significativo es la tendencia, pues este problema ocupaba en abril de 2003 la séptima posición. En todo caso, parece que son pocos los que se dan por aludidos por esos datos ya que las formas de hacer política apenas están cambiando (ver: http://www.cis.es/cis/opencms/rchivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

4 Carlos Fuentes, “Por un progreso incluyente”, Boletín Cintefor/OIT n° 138 enero-marzo, Montevideo, 1997, pp. 19-37, p. 20.

5 Boecio, en *De Consolatione Philosophiae*, condicionaba en política el papel de la “fortuna” como cualidad de una persona para atraer el éxito o situaciones favorables a la *virtus* de ese mismo sujeto para manejar con humildad todo cuanto la fortuna pudiera depararle [citado por J.G.A. Pocock, *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica* (trad. Eloy García y Marta Vázquez-Pimentel), ed. Tecnos, Madrid, 2008 (2ª edición), pp. 124, 125].

6 Artículo 6 de la Constitución: “*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*”

eficacia y eficiencia a la hora de gestionar las políticas públicas y dirigir las organizaciones que tienen encomendadas. La política podría limitarse de forma muy sencilla a que de la sociedad de los hombres nazcan "muchos más beneficios que daños"⁷. Ya sería bastante, pero ese objetivo no se consigue de forma automática o espontánea; hacen falta buenos dirigentes, buenas políticas y buenas formas de llevarlas a la práctica y si alguno de estos elementos fallan el resultado nunca podrá ser óptimo.

Esta conclusión no es sólo nuestra. Francisco Longo, Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de Esade, citaba recientemente un informe del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) del 2006 donde se relacionaba el problema del desarrollo de Latinoamérica "no tanto con la corrección o el acierto de las políticas -económicas, educativas, sociales, medioambientales, etcétera- de los gobiernos como con lo que llamaba «la política de las políticas». Se refería con esta expresión a los modos de hacer política, a los procesos mediante los que se discuten, adoptan, ejecutan y evalúan las decisiones de interés general". Para Longo esta misma conclusión se puede aplicar a nuestro contexto político-social⁸.

Si podemos afirmar que el mayor enemigo del capitalismo no es quien quiere someterlo a reglas sino quien lo quiere absolutamente salvaje (pues esto lo llevaría a su auto-destrucción), debemos admitir igualmente que el enemigo más peligroso de lo público en general y del Estado (social) en particular, no son tanto los que proponen reducir su tamaño (pues estos al menos enseñan sus cartas) cuanto quienes, incluso bajo la bandera de su defensa, caen en el gasto excesivo y la mala gestión de las políticas públicas encomendadas, dando así argumentos complementarios a los "minimalistas". De hecho, no es quizá por casualidad que las propuestas socialdemócratas se hayan desarrollado con mayor éxito y continuidad en los Estados (nórdicos y de cultura germánica) caracterizados precisamente (entre otras cosas) por su eficacia y eficiencia. Así, el Estado recaudador-poder fiscal pierde su legitimidad si no se gestionan bien las políticas públicas, y la emisión excesiva de deuda pública se convierte en fiscalidad encubierta al no estar sujeta al control del Parlamento ni a la transparencia y control de ciudadanos, cuyo pago además se traslada a las generaciones futuras sin que nadie les pida su opinión. Esa vía además indicaría una falta de coraje del dirigente de turno para asumir el coste popular que implica ampliar el gasto público subiendo los impuestos, única forma en que el ciudadano puede saber lo que le cuesta las obras y servicios públicos, que nunca son gratis. Sólo un Estado saneado y de gestión ejemplar es garantía para el mantenimiento de las políticas públicas en

7 Cfr. Baruch Spinoza, *Ética demostrada según el orden geométrico* (trad., introducción de V. Peña García, notas y epílogo de G. Albiac), ed. Tecnos, Madrid, 2007, p. 323.

8 F. Longo pone, en el mismo artículo, como ejemplo reciente de "baja calidad de nuestros modos de hacer política" el caso del cementerio de residuos nucleares ("Almacén nuclear: el acuerdo imposible", *El Periódico*, 24 de septiembre de 2010). En efecto, llama la atención que varios gobiernos españoles hayan sido incapaces (a diferencia de otros gobiernos europeos) de construir un cementerio nuclear, aplazando permanentemente la decisión, y que hoy se mire con curiosa y generalizada resignación que llegue el 1 de enero de 2011 y comencemos a pagar a Francia 60.000 euros de multa diaria, y todo ello en pleno apogeo de la deuda y el déficit públicos.

general y sociales en particular, tanto en tiempo de bonanza como sobre todo de escasez (vgr. fábula de la hormiga y la cigarra), y todo ello más allá de proclamas ideológicas. Más que flamantes declaraciones amorosas o de intenciones lo que cuentan son los hechos y las cifras, esto es que el Estado resuelva eficazmente los problemas de los ciudadanos y atienda a sus necesidades, pues de poco valen proponer políticas o medidas novedosas si luego se ejecutan mal, torpemente o incluso de manera que producen efectos contraproducentes.

La crisis de la política viene igualmente de la crisis de las ideologías y ello a pesar de los esfuerzos (a veces desesperados) de cada partido por enfatizar las diferencias “ideológicas” con los demás⁹. Vivimos un espacio-tiempo no sólo postmoderno sino también “post-ideológico” donde la diferencia entre izquierdas y derechas, aunque pervive, está cada vez más matizada, confusa o (como el diablo) anida en los detalles, conformando una suerte de “pantano barométrico”¹⁰. Y sin embargo, las divergencias si no existen, han de buscarse cueste lo que cueste pues en ello va su propia supervivencia, lo que vale tanto para los grandes partidos nacionales como para los más pequeños de corte nacionalista¹¹. El problema no sólo es que se busquen razones (en ocasiones artificiales) para amplificar lo que separa sino que, a diferencia de lo que ocurre en las democracias más estables y exitosas de nuestro entorno, no se aprecie ningún proyecto o bien común claro a proteger entre todos. En efecto, los grandes partidos (y no digamos los nacionalistas) no comparten ni una misma visión de la estructura de Estado, ni una interpretación común de aspectos esenciales de nuestra Constitución,

9 Sin necesidad de recordar obras que hablan del crepúsculo de las ideologías, recientemente John Gray, profesor de pensamiento europeo de la *London School of Economics*, y uno de los filósofos políticos contemporáneos más relevantes, ha escrito un libro donde declara la muerte de las utopías que han dominado el siglo XX. Este autor sostiene que todas esas utopías, a pesar de presentarse como ateas o paganas, se fundamentaban en la visión apocalíptica o milenarista procedente de la religión cristiana. [J. Gray, *Misa negra: La religión apocalíptica y la muerte de la utopía* (trad. A. Santos Mosquera), ed. Paidós, Barcelona, 2008]. Por otra parte, recientemente en su discurso en la recepción del premio Príncipe de Asturias decía Zigmunt Bauman: “Nosotros, humanos, preferiríamos habitar un mundo ordenado, limpio y transparente donde el bien y el mal, la belleza y la fealdad, la verdad y la mentira estén nítidamente separados entre sí y donde jamás se entremezclen, para poder estar seguros de cómo son las cosas, hacia dónde ir y cómo proceder. Soñamos con un mundo donde las valoraciones puedan hacerse y las decisiones puedan tomarse sin la ardua tarea de intentar comprender. De este sueño nuestro nacen las ideologías, esos densos velos que hacen que miremos sin llegar a ver” (<http://www.fpa.es/premios2010/zygmunt-bauman-y-alain-touraine/speech/>).

10 Según el servicio de meteorología de www.barrabes.com, en meteorología sinóptica se da el nombre de “pantano barométrico” a una región normalmente amplia a mesoescala (por ejemplo, como toda la Península Ibérica) donde reinan altas presiones de forma regular, sin grandes variaciones en muchos kilómetros a la redonda. En invierno suele producir sol, nieblas en los valles y heladas, aunque con templanza al mediodía. En verano esta situación comporta calimas, sol y calor intenso, con bochorno y brisas locales en las costas.

11 Aunque autores como Gösta Esping-Andersen proponen que la principal fuente de gradiente ideológico en nuestras democracias occidentales sigue siendo el tratamiento político dado a cuestiones que la preservación del Estado de bienestar plantea [Gösta Esping-Andersen y Bruno Palier, *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*, ed. Ariel, Barcelona, 2010], al menos en nuestro país algunas diferencias sustanciales se centrarían más en una cierta visión de la historia cercana o lejana, que justificaría las pretensiones por una parte de los nacionalistas de contar con un Estado propio o de otros partidos en reclamar una justicia todavía pendiente.

de ahí que su proceso de reforma sea un imposible en nuestro país (verdadero caso singular a este respecto), por más propuestas sensatas que se pongan sobre la mesa¹². Es más, el “virus” ideológico suele contaminar más de un debate fundamental sobre aspectos esenciales que acaban transformados a menudo en cuestiones emocionales envueltas en descalificativos paralizantes de cualquier análisis riguroso¹³.

No obstante, esta apuesta por la ideologización cumple también una función inadvertida, incluso para sus autores, la de ocultar o dejar en un segundo plano el aspecto nada insustancial de cómo se va a gobernar y con quiénes se va a llevar ese proyecto a cabo. La ideología se convertiría de esta manera en una espesa “cortina de humo” a modo de “bucle de lealtades emocionales” (i.e. un tipo de estructura de control que permite repetir una o más sentencias múltiples) con la que esconder o disfrazar errores y carencias (potencialmente graves), de dirección y gestión. Y así, paradójicamente, se estaría hiriendo de muerte a la parte sana de cada ideología pues el mejor de los proyectos o ideas, como las grandes intenciones, puede acabar derribado en manos de dirigentes incapaces, ignorantes o indolentes, peligro que puede extenderse a la propia democracia. Por ello, las diferencias potenciales ideológicas deberían quedar en un segundo plano ante la urgente e inaplazable tarea de hacer que todas sus instituciones y políticas funcionen de forma rigurosa, eficaz y moderna, con vistas a la protección del bien común. De todo esto desgraciadamente no parecen ser conscientes ni los partidos ni gran parte del electorado, a pesar de lo cual, el número de electores potencialmente desencantados sigue aumentando (según muestran las encuestas y la abstención). De hecho, si la competencia, prestigio y eficacia de las instituciones y sus dirigentes es la mejor carta de presentación de un país, cuando ahí se falle el crédito (político) se pierde tanto cara a potenciales inversores como a nuestros socios y competidores. Por tanto, es cuestión de tiempo (y no mucho porque la crisis económica va a cooperar en ello) que la lucha política baje al terreno de la eficacia y eficiencia. Como consecuencia, quien sepa ganarse el prestigio frente a los ciudadanos como el mejor gestor de políticas públicas acabará ganando, tal vez no el presente, pero sin duda el futuro.

2.2. La (ignorada) influencia del dirigente político en la organización

Han existido (y existen) políticos que han sido grandes gobernantes y dirigentes de organizaciones públicas. Podríamos recordar históricamente a más de un presi-

¹² Ver en este sentido, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional* de 16 de febrero de 2006 (publicado en edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco, por el Consejo de Estado y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006) cuyas propuestas a pesar de haber sido solicitadas por el Gobierno duermen el sueño de los justos.

¹³ En realidad, no parece que hayamos aprendido mucho desde las palabras de Antonio Machado (*Proverbios y cantares*):

*“Españolito que vienes
al mundo, te guarde Dios.
Una de las dos Españas
ha de helarte el corazón”*

dente de gobierno, ministro, secretario de estado, alcalde, etc..., español y extranjero, que han marcado época tanto frente a los ciudadanos como en sus funcionarios y colaboradores más cercanos (coincidencia que tiene su relevancia) y cuyos ejemplos se estudian todavía hoy en algunas Universidades y Escuelas de Negocios, como ejemplos dignos de imitación. No obstante, un Gobierno de notables no es tarea fácil de dirigir (ni de controlar) y por ello resulta tentador nombrar ministros que actúen más como subsecretarios, dejando como mucho un núcleo de poder reducido a dos o tres ministros, los únicos que en realidad actúan como se espera de ellos¹⁴. Tal vez como consecuencia, el porcentaje de dirigentes de alto nivel está peligrosamente disminuyendo, lo que repercute directamente en el deterioro paulatino de la cosa pública, y ello más allá de consideraciones ideológicas. En este sentido, un historiador tan poco sospechoso de ser enemigo de lo público, como Tony Judt (recientemente desaparecido) ha hablado (generalizando tal vez en exceso) de la “insostenible levedad de la política” o de que hoy (comparados con la época de Léon Blum, W. Churchill, L. Einaudi, W. Brandt o F. Roosevelt) vivimos a este respecto en una “edad de pigmeos”¹⁵.

Los nombramientos de dirigentes políticos se suelen presentar como hechos blindados, refractarios a cualquier posible discusión, con una protección casi mayor que la que gozan las sentencias de los altos tribunales, y ello por dos motivos principales: su origen directa o indirectamente democrático y su pertenencia al concepto de “acto político” que no estaría sujeto a escrutinio público. Del origen democrático hablaremos luego, pero en cuanto al acto político cabe poner en cuestión que dicho concepto pueda pervivir en un Estado democrático y que abarque, en su caso, al nombramiento de dirigentes. Por de pronto, la ley, como luego veremos (epígrafe 3.4.2.), impone ciertos límites, al menos se debe ser español y mayor de edad.

En parecido sentido, se ha alegado que las características personales que atesore el dirigente político son irrelevantes para el funcionamiento de la organización que dirige pues aquél se limita a regir la agenda política de prioridades, también blindada ésta frente a toda crítica por proceder de un programa electoral legitimado por las urnas. Pero resulta dudoso que todas las medidas de un programa queden sacraliza-

14 Aunque en ocasiones se considera que en los “dorados” tiempos de UCD gobernaban los notables, esto sólo es cierto a medias. Efectivamente, los primeros gobiernos de Suárez estaban compuestos de personajes de gran peso intelectual y político, y en esos momentos el Consejo de Ministros era lo más parecido a un Consejo de dirección de una gran empresa donde se discutían todos los temas importantes estuvieran “colocados” en el índice rojo o el verde, si algún ministro así lo proponía. Sin embargo, cuentan algunos de sus protagonistas, que esa situación llegó a exasperar al presidente, el cual con la excusa de que los que habían conducido la primera transición del franquismo no debían seguir en el Gobierno, tras las primeras elecciones democráticas prescindió de la mayoría de los grandes nombres y creó lo que, en palabras que se atribuyen a su entonces vicepresidente Fernando Abril Martorell, fue un “Gobierno de subsecretarios” pues se pensaba que no hacía falta más. Lo cierto es que esta estrategia –a la que más o menos han acabado o empezado sucumbiendo todos los presidentes, aunque unos más que otros– pudo influir en la deriva en que cayó UCD y el propio presidente Suárez.

15 Cfr. T. Judt, *Ill Fares the Land: A Treatise On Our Present Discontents*, ed. Penguin Books, Londres, 2010, pp. 81, 165.

das por su paso por las urnas, como parece altamente improbable que los votantes las conozcan, al menos en profundidad. Tampoco el programa está libre de contener incoherencias e incluso medidas absurdas o poco estudiadas y, de hecho, los dirigentes cambian muchas de esas medidas o las matizan o las completan cuando llega el momento real de tomar decisiones, en función de criterios variados.

Pero es que además de seleccionar prioridades y políticas el dirigente también elige directivos y asesores, y opta por un estilo de dirección u otro o por ninguno, y desde el primer momento marca con su ejemplo a la organización. La realidad cotidiana demuestra que el perfil, por ejemplo, de un ministro/a tiene una inmediata influencia (para bien o para mal) en la mayoría de los altos cargos que él/ella nombra (los cuales tienden casi al mimetismo) y en la forma de actuar de todo el departamento a veces hasta extremos insospechados. Si fuera cierto que las características personales resulta irrelevantes para el funcionamiento de un gobierno, ministerio, consejería, alcaldía, etc..., el grado de actividad, eficacia, eficiencia, motivación y calidad no variaría por el solo cambio de dirigentes, pero en realidad varía y mucho, no sólo en su faceta externa o política sino también en su vertiente interna o funcionamiento. Esto lo conocen bien los que trabajan dentro de cada ministerio, consejería, concejalía, pero también los ciudadanos.

Podría recordarse aquí aquello de ¡Qué fácil ser buen vasallo habiendo buen señor! Resulta en efecto algo o bastante ingenuo pensar que un cuadro de directivos públicos altamente profesionalizado puede evitar los desmanes que imponen unos jefes políticos incompetentes pues son éstos los que realmente mandan en la organización. Es más, a veces se ignora (a posta) que en el sector público (como ocurre en el privado) con las mismas reglas unos organismos funcionan mejor que otros, en gran medida por las características de las personas que los dirigen, y ello con independencia del partido al que pertenezcan (de hecho, entre las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos con mayor y menor deuda encontramos gobiernos del PP y del PSOE)¹⁶.

Finalmente, dado que “la política es el arte de ejemplificar” la responsabilidad del que elige es doble¹⁷. En efecto, el problema de elegir malos gobernantes no es sólo que se pierda así una oportunidad para dirigir y gestionar mejor la “cosa pública” sino que dado que un dirigente político funciona inevitablemente como modelo y referencia a imitar por el resto (como símbolo del éxito social y poder), extiende por toda la sociedad de forma mimética el contra-modelo que representa (vgr. el de “oportunista”, “indolente” o “imprevisor”). Y es que el prestigio de las instituciones

¹⁶ Ver sobre esta conclusión aplicable en el sector privado (pero cuyas conclusiones pueden ser extrapolables al sector público) el estudio impulsado por la Escuela de Organización Industrial: Fernando Casani *et al*, *Sectores de la nueva economía 20-20. Economía digital* (publicado en <http://www.eoi.es/>).

¹⁷ Ver Javier Gomá, *Ejemplaridad pública*, ed. Taurus, Madrid, 2009, p. 261. Gomá elabora una teoría de la ejemplaridad pública, citando a este respecto a Edmund Burke quien criticaba en su época el mal ejemplo que ofrecían los “amigos del rey” en el Parlamento con perversas consecuencias políticas y morales (nota 1, p. 261).

cuesta mucho en ser ganado, pero fácilmente se pierde cuando nuevos dirigentes o responsables no están a la altura; sobran ejemplos. Como consecuencia, cabe plantear que un político que aspire a ser dirigente público no sólo debe pasar pruebas de su capacidad de ganar elecciones o debates sino acreditar su capacidad para dirigir organizaciones, mucho más teniendo en cuenta el complejo y cambiante contexto en que se desenvuelve su actuación.

3. EL “ARTE” DE GOBERNAR (PERDIDO) EN CONTEXTO

3.1. El contexto histórico e intelectual

En los primeros tiempos de nuestra civilización era común entre los filósofos tratar las características y condiciones que debían reunir los gobernantes. Baste recordar a Cicerón, Platón y Aristóteles, cuando analizaban la preparación, deberes y virtudes éticas que debían ostentar los dirigentes de la República. Tampoco autores más modernos han resistido la tentación de aconsejar cómo deben regirse los asuntos públicos, baste señalar a Francis Bacon (que dedicó a su Rey el libro *El avance del saber*), Pascal (*Pensamientos*) o Spinoza (*Tractatus Políiticus*). No obstante, tal vez sea Maquiavelo el que haya quedado más unido a esta cuestión con su célebre “*El Príncipe*”, donde describió al gobernante del Estado moderno¹⁸. Este foco de atención parece sin embargo hoy, con algunas notables excepciones, ausente del debate filosófico de altura (más allá de algunas consideraciones evanescentes en torno a la ética pública) o, en su caso, ha quedado reducido al clan de los expertos en *management*.

Por otra parte, tanto en el mundo griego (Platón, Aristóteles) como en el romano (Séneca) se defendió la virtualidad del rey-filósofo, y más modernamente se ha afirmado que aunque los políticos no tienen obviamente que ser sabios, pues son personas de acción, “es muy improbable que el saber pueda perjudicar los asuntos políticos y de gobierno más que favorecerlos”¹⁹. Es decir, saber y acción no han resul-

¹⁸ El cual, sin embargo, entre otras cosas, no dudaba en poner la ética al servicio del interés de la supervivencia del propio Estado, un enfoque que, contra lo que en ocasiones ingenuamente se piensa, pervive con cierta fuerza en nuestros días [Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe* (trad. Antonio Zozaya), ed. Dirección y Administración (El Liberal), Madrid, 1887]. En efecto, muchas de sus frases pueden entenderse vigentes: “en nuestro tiempo no han realizado grandes cosas sino aquellos príncipes que de sus promesas han hecho poco caso, y que han sabido con astucia engañar a los demás hombres” (p. 102); “Sé de un príncipe contemporáneo, que no es conveniente nombrar, que sólo predica paz y buena fe y que de una y otra es enemigo; si una y otra hubiera observado, muchas veces hubiera perdido su poder y reputación” (pp. 105 y 106); “Debe procurarse con astucia alguna enemistad para que, vencéndola luego, adquiera mayor brillo en su grandeza” (p. 125); “Los príncipes poco resueltos eligen siempre la neutralidad, lo que siempre acaba por arruinarlos” (p. 131); “Debe en las épocas convenientes distraer al pueblo con fiestas y espectáculos, y como toda ciudad está dividida en artes o tribus, debe tener en cuenta estas agrupaciones” (p. 133); “es común defecto de los hombres no acordarse en la calma de la tempestad” (p. 141). Ver también, Nicolás Maquiavelo, *Breviario de un hombre de Estado: instrucciones a un embajador y algunas obras inéditas hasta el día* (trad. Eduardo Barriobero y Herrán), ed. Reus, Madrid, 2010, en especial el escrito: “los torpes efectos de un gobierno corrompido”, que resulta de una sorprendente actualidad.

¹⁹ Cfr. Francis Bacon, *El avance del saber* (trad. M^a Luisa Balseiro), ed. Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 27.

tado necesariamente incompatibles en la historia. De hecho, Alejandro Magno fue discípulo de Aristóteles y Julio César era rival de Cicerón en elocuencia y autor de libros históricos imprescindibles. No obstante, la mayoría de los reyes y gobernantes han preferido buscar el fundamento de su autoridad en cualquier parte antes que en su conocimiento y habilidad para gobernar (así, en la época medieval y del absolutismo el monarca buscaba nada menos que en Dios y el origen divino la legitimidad de su mandato), aunque algunos se hayan dedicado con más intensidad que otros a prepararse para ejercer tan digna tarea.

Aunque hoy la validez del ejercicio del poder se fundamenta en su origen democrático y su sometimiento a la ley, tanto ayer como hoy, cabe constatar que la legitimidad divina o democrática del poder no bastan para poder garantizar que los gobernantes ejerzan con eficacia, sabiduría y prudencia su función. Algo más hay que añadir que hemos olvidado: el “arte” de gobernar²⁰. Antiguamente, el arte de gobernar era considerado un misterio (tal vez de ahí provenga la palabra “ministerio”), una función que requería “el conocimiento de los *arcana imperii*, de los secretos del poder, en su capacidad para juzgar las fluctuaciones de los tiempos y estaciones, acontecimientos, circunstancias y deseos humanos”, sólo al alcance de gobernantes excepcionales como Felipe II o Isabel I de Inglaterra, titulares de “una misteriosa y cuasi divina autoridad”²¹. De ese planteamiento, ciertamente excesivo, hemos pasado sin embargo a otro exceso, considerar que para gobernar no hace falta ningún tipo de capacidad concreta ni conocimiento especial más allá de haber sido elegido por las urnas o nombrado por el presidente o ministro de turno por las razones que sólo él o ella conoce; aquí reside ahora el misterio.

Sin embargo, en un principio se pensó que una auténtica democracia debería servir también para seleccionar a los mejores, a los más virtuosos y sabios para velar por los intereses colectivos (Cfr. Aristóteles, Montesquieu, Rousseau y más recientemente, Harrington, Schumpeter, Sartori, entre otros, ver Javier Gomá, op. cit, pp. 203 y 266). Es decir, que los políticos deberían ser elegidos entre “los más aptos” tanto como candidatos como, llegado el caso, para dirigir los designios del gobierno y sus distintas áreas de actuación. La ruptura de una ecuación democracia=excelencia sería un efecto (no deseado) del principio igualitario, surgido principalmente de la Revolución francesa, como reacción frente al modelo aristocrático de selección de gobernantes, considerado excesivamente elitista o simplemente clasista, pero sin ofrecer sin embargo una alternativa clara al respecto²². Probablemente en esta tendencia a una igualación “a la baja” hayan podido influir asimismo las reminiscencias (aunque sean de corte sentimental) de regímenes donde la lucha de clases y dictadura del proletariado llevaron, tras algunos titubeos iniciales, a denostar todo tipo de elites (incluida la intelectual salvo que fueran “funcionarios de partido”) pues el objetivo prioritario era instaurar una homogeneidad fundamentada en la fidelidad acrítica al

20 Ver sobre este proceso, J.G.A. Pocock, op. cit., pp. 89-117.

21 J.G.A. Pocock, op. cit., pp. 114-115.

22 Ver Javier Gomá, op. cit.

comité central. A todo ello se uniría recientemente un enfoque postmoderno y relativista algo radical basado en el “todo vale” o “todo vale lo mismo” que estaría extendiendo su influencia a sectores cada vez más amplios de la sociedad. Ahora bien, nunca como en nuestros días y en particular en nuestro país había cobrado preeminencia el argumento de que democratizar el Estado suponía que “cualquiera”, sin especial requisitos más allá de la elección popular o la cercanía personal al presidente de turno, pudiera llegar a gobernarlo.

3.2. El contexto político: representar versus gobernar

3.2.1. Políticos versus gobernantes/dirigentes

Cuando se defiende que todo político puede sin más requisitos añadidos convertirse en gobernante, se está probablemente confundiendo la función de “representar” (para la que en efecto la sola elección puede bastar) con la de “gobernar” y dirigir organizaciones, que resulta algo más específica y compleja, como no es lo mismo el poder legislativo y el poder ejecutivo, aunque los dos cumplan funciones muy relevantes. La mayoría de los partidos seleccionan a sus dirigentes pensando fundamentalmente en fabricar grandes maquinarias electorales para alcanzar el poder (políticos), pero no prestan la misma atención a prepararse para ejercer ese poder con rigor o eficacia (gobernantes/dirigentes). Eso lo dejan, en su caso, para el día después de las elecciones, cuando ya es tarde para recuperar el tiempo perdido y donde se impone el pago de favores o al mero juego de equilibrios, cuando no otros motivos más espurios. Los partidos nacionalistas tampoco mejoran esa situación pues de nuevo no es el mérito y la capacidad lo que más se premia o valora sino (además de la fidelidad a ultranza al “dogma” nacionalista) la pertenencia a un determinado estamento social, el tener determinados apellidos o el dominio de la lengua territorial. Por otra parte, el sueño romántico del nacionalismo de recuperar las esencias de un cierto pasado mítico y sus vaporosas pretensiones de que pueda haber ciudadanos y territorios con más derechos o privilegios que otros, resulta ser algo no sólo ajeno a la realidad, sino a cualquier supuesta modernización y a un pensamiento mínimamente ilustrado.

Por tanto, hoy la política se ocupa principalmente de cómo alcanzar al poder (y en su caso de mantenerse en él), y mucho menos de cómo gestionarlo eficazmente, una vez alcanzado, para el mejor servicio de los ciudadanos. Podría decirse que lograr mantenerse en el poder implica haberlo gestionado bien, pero el modelo político dominante para conseguir ser reelegido (tanto más cuanto más se desciende en la escala territorial) se centra casi exclusivamente en incrementar la obra pública, aumentar servicios públicos y otorgar más ayudas y subvenciones. En otras palabras, lo prioritario son los términos cuantitativos y no los cualitativos (incluso a la hora de trabajar), es el qué y no el cómo (o el cuánto cuesta) lo que importa. Esa estrategia desprecia o minusvalora costes y riesgos, sobre todo si estos se plantean a medio y largo plazo, pues el horizonte de actuación suele no superar los cuatro años. Es por tanto median-

te el puro gasto –junto en ocasiones la excitación de algunos sentimientos fácilmente manipulables– y no la buena gestión como el dirigente político pretende (y consigue) hoy ser reelegido o promocionado. Y es que no hay suficientes estímulos externos para actuar de otra manera. Sin embargo, los costes acaban pagándose siempre aunque el dirigente que los ocasionó ya no este allí para verlo.

En consecuencia, cuando se habla de la “profesionalización” del político o de una innegable profesionalización de la vida política se utiliza el término de forma impropia pues no se concreta ni el contenido, ni las competencias y capacidades que requiere esa profesión.

3.2.2. Legitimidad y eficacia en la toma de decisiones

Conviene recordar que algunos de los dirigentes más perniciosos para sus propios países fueron elegidos democráticamente e incluso reelegidos. Sin tener que acudir a épocas oscuras de nuestro pasado (e.g. nazismo), más recientemente y de forma menos radical se han dado algunos casos sintomáticos de este fenómeno. Uno es la derrota electoral en el Perú de M. Vargas Llosa, quien era un excelente candidato por su calidad política, honradez y por el conocimiento del país, frente a un candidato desconocido llamado Fujimori, que logró subir en las encuestas con sus propuestas populistas y su perfil algo exótico, pero que acabó huido de la justicia²³. El otro ejemplo, más reciente, es George W. Bush que “para muchos, incluso para los que le votaron, ha sido el peor presidente americano que se recuerda” (cfr. Joseph. H.H. Weiler, profesor de la Universidad de Nueva York, en la tercera de *ABC*, 26 de noviembre de 2009), a pesar de haber superado elecciones primarias en su partido y haber sido elegido dos veces por los ciudadanos americanos (aunque en este caso se rodeara al menos de personas cualificadas). Estos ejemplos no son desgraciadamente casos aislados.

Nadie duda de que el presidente del Gobierno elegido por los ciudadanos, y refrendado por el Congreso, esté legitimado para tomar las decisiones públicas ni que también lo estén los ministros/ministras que él/ella nombre con tal de que se sometan a la Constitución y la ley. Sin embargo, esa legitimidad democrática es un requisito *sine qua non*, pero no suficiente para garantizar que se tomen las mejores decisiones para la sociedad. Por tanto, una persona legitimada por las urnas no está libre de tomar malas decisiones –que incluso pueden poner a la larga en peligro el logro de los objetivos que, acertados o no, pretende conseguir– por ejemplo, por una inadecuada preparación, por haberse rodeado de un mal equipo o por no saber escuchar a quienes alertan sobre riesgos o costes no previstos. En consecuencia, si bien la democracia es el mejor sistema conocido para agregar voluntades de manera objetiva a la hora de tomar decisiones, este hecho no garantiza que su puesta en práctica sea

²³ Ver Ramón Marcos Allo, “Elecciones, el ejemplo de Vargas Llosa” en <http://ramonmarcos.wordpress.com/>

siempre eficaz o la más virtuosa, ni que las personas elegidas sean las mejor preparadas ni tampoco las más aptas. Esto requiere que el potencial cuerpo electoral tome conciencia de la importancia de otros aspectos, entre los que se destaca su aptitud y preparación para ejercer el “arte” de gobernar.

3.3. El contexto social: el “difuso” control del electorado

Raymond Barre afirmaba que la lucha “partidocrática”, la que se da en el seno de los partidos, debía ser lícita, garantizar que se eligen a los mejores y que la ambición debía ir acompañada de talento y ponerse al servicio de un fin moral. Todo ello, sin embargo, requiere que los electores distingan la demagogia de la responsabilidad en las labores de gobierno, pues nunca se elegirá a los mejores ni se perseguirá un fin moral si no se exige a los líderes la rendición de cuentas de su gestión, un ejercicio de responsabilidad por parte de los ciudadanos necesario probablemente para salvar la democracia²⁴. La política deja de lado la cuestión de cuál es la mejor manera de hacer las cosas y de gestionar el poder por dos razones: porque el electorado no se lo demanda y porque si lo hiciera debería ser mucho más exigente con el perfil y formación de sus dirigentes, así como cambiar su actitud ante la Administración pública, exigiendo en lugar de fidelidad a toda costa, resultados. De hecho, ¿hasta qué punto es el electorado sabedor de las limitaciones que sus gobernantes tienen? Y ¿qué interés pueden tener nuestros gobernantes en que este hecho sea conocido en mayor o menor medida?

Nos encontramos dentro de un contexto social ambivalente donde conviven elementos contradictorios y contrapuestos. Es innegable que el quehacer político se ve sometido cada vez más al escrutinio público (filtrado, no obstante, en gran parte por los medios), pero de ello no se deriva necesariamente una mayor participación política de la ciudadanía pues aunque al ciudadano no le gusta lo que ve, el sistema de controles que puede oponer al proceso público resulta siempre, por definición, necesariamente incompleto. Cuando se generaliza una visión sobre una ciudadanía cada vez más informada y activa con interés en participar en el diseño y control de las políticas públicas (gobernanza), se ignora que paralelamente y de forma ambivalente se observa un electorado que vive ajeno a la mayor parte de los asuntos públicos o que los percibe de forma muy superficial y aleatoria, sólo cuando les afecta personalmente, y que minusvalora los problemas de la gestión y calidad de la dirección pública. Este enfoque dual resulta tal vez más realista que los planteamientos de Habermas en torno a un modelo político-institucional en el que unos ciudadanos responsables, informados objetivamente, realizan un cálculo racional y otorgan su voto en uno u otro sentido.

La formación de gobierno en democracia, surge de un proceso electoral que además de los componentes más ineludibles y necesarios de legitimidad y represen-

24 Cfr. Íñigo Tellechea “En la muerte de Raymond Barre II. Sobre la democracia de partidos” *Revista “Cuenta y Razón”*, nº 13 enero-febrero 2010, pp. 47-55, pp. 53 y 54. Accesible en: http://www.cronicavirtualeconomia.com/cyr_nueva/pdf/revista13.pdf

tatividad, conoce otros tal vez más variables o contingentes, como es el sistema electoral, el método de elección, etc..., que resultan, sin embargo, muy relevantes a la hora de determinar el papel del electorado (por ejemplo, si puede alterar el orden de los candidatos o no, según existan listas desbloqueadas o no). En realidad, en la mayor parte de las democracias occidentales, los electores ejercitan su derecho al voto para seleccionar fundamentalmente “decisores” más que políticas concretas. Como mucho se resaltan eslóganes, promesas difusas o aspectos cuantitativos (nuevas obras o subvenciones, pero sin hablar del mantenimiento o mejora de los servicios u obras existentes) pues lo fundamental es equivocarse lo mínimo posible para evitar asustar a potenciales votantes. Es decir, el tipo de decisor elegido determina el tipo de política que se podrá aplicar y sus costes (económicos, políticos y sociales) más allá de lo que diga el programa electoral de un partido (que en realidad pocos electores conocen, al menos en profundidad). Dado el cada día mayor reducido margen de maniobra real que los decisores políticos tienen a la hora de ejecutar las distintas políticas públicas, el debate político se simplifica en exceso, se rechaza lo realmente sustantivo por complejo, y todo se queda reducido a un marketing personalista y centrado en el líder –consecuencia también de un sistema presidencialista-, al que se trata de vender cual mercancía, magnificando sus virtudes y ocultando sus defectos tras las siglas del partido.

Las características principales que se pretenden destacar en un líder son la capacidad de dar confianza y su facilidad para enlazar con el imaginario colectivo de un país o una sociedad (aunque sea mediante la exaltación de algunas emociones particulares), y mucho menos sus competencias de dirección y gestión. Y de los que le acompañan en la lista y pueden acabar ocupando ministerios, consejerías, etc..., ni eso. Como consecuencia, para la mayoría de los electores resulta algo o bastante anecdótico entrar a valorar criterios de eficacia, eficacia o profesionalidad. Ello en parte resulta lógico pues en unas elecciones está en juego quién nos representa y sólo indirectamente quién nos va a gobernar. Se opta como mucho por un candidato a presidente de gobierno o alcalde y sólo posteriormente (si los pactos post-electorales no lo impiden) se deposita la confianza en él o ella para que se rodee del mejor equipo de gobierno posible. Únicamente en caso de que se presente a una reelección puede valorarse el que lo haya hecho bien o mal en su labor de dirección pública. En otras palabras, en el juego electoral tiene más importancia hablar de la pintura del barco, del rumbo de la travesía, de si el capitán sonríe y sabe mantener el buen ambiente entre el pasaje, que de si conoce cómo funciona la sala de máquinas y sabe qué hacer en caso de naufragio.

Los electores, además de ciudadanos depositarios de la soberanía son también, al mismo tiempo, usuarios y destinatarios de servicios y políticas concretas y en tanto tales titulares de demandas de eficacia y de mejora individuales que luego no trasladan necesariamente a la hora de depositar el voto, donde confluyen aspectos diversos y contradictorios en un solo acto (ideología, fidelidad a unas siglas, carácter del candidato-candidata, rechazo emocional al adversario, miedo a males mayores, etc...). Zigmunt Bauman habla a este respecto de que el ciudadano se convierte en

las sociedades contemporáneas en consumidor de productos varios²⁵. De esta manera, el ciudadano-votante asiste crecientemente a un espectáculo-mediático donde le toca consumir la proclama más brillante, el eslogan más espectacular, pagando al final con su voto, y sin hoja de reclamaciones, pero con fecha de caducidad de cuatro años.

Los políticos, por otra parte, saben que los electores tienden a perdonar (descontar) la corrupción (real o presunta) e incluso inversiones absurdas o contraproducentes si ellos salen, al mismo tiempo, suficientemente beneficiados en términos de obras y servicios públicos o ayudas y subvenciones. Por ello, el dirigente-político que quiere tener éxito y conseguir la reelección sabe que debe hacer muchas cosas (o aparentar que se hacen) sin necesidad paradójicamente de rendir cuentas por cómo se hacen esas cosas, cuánto cuestan o de dónde salen los fondos para ello. Como consecuencia, existe la fuerte tentación de actuar por la vía rápida y fácil de gastar lo más posible para producir resultados tangibles cuanto antes. Para este camino además no hacen falta ni brillantes profesionales, ni muchos estudios, ni planes estratégicos meditados; se trata del eslogan muy presente en la gestión político-pública de nuestros días; ¡cuánto antes y como sea!

Cabe preguntarse por qué los ciudadanos han llegado a ser mucho menos exigentes con las características que reúnen sus gobernantes –el nivel más relevante que un ciudadano puede alcanzar en la escala social– que con los que dirigen los destinos de la entidad financiera en que tienen sus ahorros, un club deportivo o su comunidad de vecinos. Tal vez parte de una posible explicación derive de que en nuestra sociedad actual, la inmediatez y el hedonismo e individualismo intelectual, fomentado y ampliado por el uso extensivo de las tecnologías, han hecho que los ciudadanos se dirijan a las estructuras del poder generalmente más en relación a lo que pueden obtener de ellas a título particular (el “qué hay de lo mío”) que cara a la defensa del bien común o intereses generales. En todo caso, los responsables de mantener un elevado nivel de exigencia son, en primer lugar, los propios partidos políticos, seguidos de los medios de comunicación, como formadores de opinión, y, en tercer lugar, los intelectuales, una clase especialmente silenciosa en nuestro país frente a más de una cuestión crucial. El ciudadano responsable, democráticamente activo, que busca responder a su obligación de participar en la vida pública se mueve en un terreno pantanoso, dado el exceso de información a menudo poco fiable, contradictoria y de difícil digestión, que los medios de comunicación contribuyen tal vez a simplificar pero no a aclarar. Mientras la “tarta” ha dado para todos no ha habido grandes problemas, parece claro que en tiempos de escasez la cuestión cobra otra perspectiva más acuciante.

Para contrarrestar ese panorama, sería una interesante novedad que los partidos se retrataran en el proceso electoral no sólo en función de sus promesas sino de

²⁵ Ver, Z. Bauman, *Modernidad y ambivalencia* (trad. Enrique y Maya Aguiluz Ibargüen), ed. Anthropos, Barcelona, 2005.

acuerdo con la preparación que han conseguido las personas que pretenden llevarlas a cabo (tanto a nivel estatal, autonómico o local). Asimismo, el programa con que se presenta un partido político a las elecciones podría incluir no sólo sus propuestas para reformar o mejorar la sociedad sino su carta de presentación como organización política al servicio del interés público, es decir una suerte de carta de servicios donde quedarían reflejados los criterios que han servido para seleccionar a los distintos candidatos que presenta (por qué éstos/éstas y no otros/otras) y las garantías que ofrece respecto a su idoneidad para desempeñar tareas de responsabilidad al frente de entidades públicas. Por último, podría incluir un pequeño CV de cada candidato, que en el supuesto de desempeñar responsabilidades de dirección debería ser evaluado por la correspondiente Comisión del Parlamento.

3.4. El contexto administrativo

3.4.1. *Gobernantes/dirigentes versus directivos públicos*

Ningún Gobierno ni ningún partido ha podido acusar a la Administración de ser la culpable de no haber podido aplicar y desarrollar su programa político. Por el contrario, los problemas suelen plantearse cuando el nivel político traspasa su papel de liderazgo de las políticas públicas, buscando no tanto el mejor servicio al interés común como el mejor acomodo a su propio interés. Cuando a esta intervención se suma la falta de competencia profesional se suelen producir aumentos innecesarios de gastos organizativos. Por ejemplo, Gabinetes cada vez más numerosos compuestos por personal “de confianza”, lo que demuestra la falta de confianza del dirigente político de turno tanto en sus propias capacidades, como en las de los altos cargos y directivos que él/ella ha nombrado “libremente”. Otra perversión del modelo consiste en la contratación masiva de personal laboral, al margen del sistema oficial de oposiciones que, con todos sus defectos, sigue siendo una defensa de rigor e imparcialidad, un premio al esfuerzo y un obstáculo a la humana tentación de “meter a los míos”. Lo que debía ser una excepción (acudir a la contratación directa) se ha convertido en muchos casos en regla general (no hay más que ver el porcentaje de laborales en algunas Comunidades Autónomas que superan ya al de los funcionarios), a la que se une el recurso a todas luces excesiva a la externalización de servicios.

De esta manera, se diluye uno de los cortafuegos más eficaces contra la corrupción que es contar con una “burocracia meritocrática impermeable al clientelismo” pues “los políticos corruptos sobreviven en sus cargos gracias a que ofrecen bienes particularizados a miembros de redes clientelares, ya sean legales, como puestos en la Administración pública, o ilegales, como tratos de favor en contratos públicos”²⁶. En parecido sentido, Miguel Sánchez-Morón ha destacado que parte de los problemas que aquejan a nuestro modelo de función pública (discriminación salarial entre

comunidades autónomas, exceso de absentismo laboral, de días de libre disposición, etc...) se deben a que el responsable político de turno no actúa profesionalmente, de forma semejante a como lo hace un “empresario”, a la hora de negociar con los sindicatos pues antepone sus intereses electorales a los intereses de la organización pública que provisionalmente dirige²⁷.

En definitiva, de poco o nada vale fijar objetivos de eficacia y eficiencia a los directivos públicos si sus jefes están en otra cosa, en la medida luminosa de turno para conseguir el titular de un periódico, en objetivos de rédito electoral a corto plazo, o pura y simplemente en su propia carrera política.

3.4.2. Requisitos formales para ser dirigentes y directivos

Contra lo que a veces se sostiene, el nombramiento de un dirigente no está, incluso en nuestro país, exento de condiciones y límites fijados por ley. Los requisitos para ser miembro del Gobierno se fijan en el art. 11 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre): “*se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme*”. Por su parte, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado en su art. 6 (apartados 2, 3 y 4) diferencia entre órganos superiores (ministros y secretarios de estado) y órganos directivos: subsecretarios y secretarios generales, delegados del Gobierno, secretarios generales técnicos y directores generales, subdirectores generales, subdelegados del Gobierno, embajadores y representantes ante Organizaciones internacionales. El artículo 6.10 de la misma ley establece algunos criterios para la selección y nombramiento aunque únicamente para los órganos directivos: “*Los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley (...)*”, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; b) la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria”. Curiosamente (o no) nada dicen ninguna de esas dos leyes sobre los requisitos (aunque fueran teóricos) que deben reunir los secretarios de estado, por lo que éstos permanecen en una especie de limbo jurídico en cuanto a su competencia profesional.

Lo cierto es que a pesar de la teórica diferencia, transcurridos más de trece años desde la aprobación de estas normas, en la práctica el nombramiento y cese tanto de los ministros como del resto de los órganos superiores y directivos se realiza –más allá de la exigencia en algunos casos de la condición de funcionarios para estos últimos– con total discrecionalidad y, al menos en un importante número de casos, por

27 Miguel Sánchez Morón, “La situación actual del empleo público”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 10, febrero de 2010, pp. 58-67, pp. 64 y 65.

motivos de oportunidad política, de confianza o incluso de otra índole menos confesable, sin que se haya planteado seriamente que un nombramiento pueda resultar ilegal por no haberse hecho siguiendo criterios de competencia profesional y experiencia, incluso aunque el seleccionado sea funcionario²⁸. Llama la atención igualmente que hasta la fecha se haya planteado sólo (por ahora sin acabar de concretarse) regular el personal directivo público, es decir los llamados a ocupar los cargos de subdirector y director general o como mucho secretario general (el art. 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público los define como “*el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas*”), pero nada se diga de los secretarios de estado y los ministros y cargos similares a nivel autonómico y local.

En todo caso, además de estos límites legales, cabría alegar el límite de la interdicción de la arbitrariedad así como la existencia de leyes no escritas o usos políticos de los que toda democracia debe dotarse, conforme a los cuales se requerirían unas condiciones mínimas para formar parte del gobierno o ser dirigente de organizaciones públicas. Esto no es menospreciar la democracia sino precisamente salvarla de perecer por exceso de incompetencia. De hecho, en otros países (Estados Unidos) u organizaciones de corte supranacional (Comisión Europea) resulta plenamente aceptado que la discrecionalidad del presidente no sea total para nombrar los miembros de su gobierno pues sus candidatos/as deben pasar el correspondiente examen de una Cámara del parlamento, la cual en ocasiones rechaza a la persona propuesta por no resultar idónea para el cargo, sin que nadie se escandalice por ello.

3.4.3. El marco de actuación del directivo público (el eslabón perdido)

En el ámbito internacional, el desarrollo de la función directiva en el sector público suele acompañar a la implantación del fenómeno de la gerencialización, hasta el punto de llegar a afirmarse que no puede haber *management* sin *managers*²⁹. En Estados Unidos se creó en 1978 el *Senior Executive Service* (7.000 cargos)

²⁸ Como es sabido, a pesar de la condición de funcionario que la LOFAGE establece para ser director general, se ha acudido con frecuencia a excepcionar esta condición por real decreto incluso en puestos donde claramente existían cuerpos de funcionarios preparados para ocuparlos. Este hecho es una prueba más de que sólo un cambio en el perfil de los dirigentes (y no más leyes) puede hacer que una reforma de la Administración pueda tener éxito. Y ello a pesar de alguna jurisprudencia reciente algo más exigente a este respecto. Así, el Tribunal Supremo en sentencia de 3 de septiembre de 2010 de la Sala tercera (recurso nº 528/2008) ha dado una vuelta de tuerca más a esta excepción señalando (fundamentos de derecho segundo y tercero) que “(...) el Consejo de Ministros puede designar bien a un funcionario o bien a la persona que no ostente dicho carácter, pero en el buen entendimiento de que la excepción se refiere tan sólo a la previa condición funcionarial, pero no al resto de los criterios exigibles (profesionalidad y experiencia)” (...) “Cualquier excepción que sea establecida a la regla general de reserva funcionarial exigirá, para poder ser considerada válida, que se apoye en hechos objetivos y concretos (...) y no bastarán consideraciones abstractas o genéricos juicios de valor”. Queda por ver si esta sentencia consigue cambiar sustancialmente la estrategia seguida hasta ahora.

²⁹ Cfr. Francisco Longo, “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos, VII Congreso del CLAD, Lisboa, Octubre, 2002, ESADE.

y posteriormente se introdujeron las *Performance Based Organizations*, inspiradas en las Agencias británicas, que establecieron nuevos estándares de rendimiento para directivos. En el Reino Unido en 1996 se creó el *Senior Civil Service* (3.000 cargos) que ampliaba una estructura anterior, donde se incluyó un sistema de evaluación por puestos, aplicando fórmulas de retribución variable en función del rendimiento³⁰. Por su parte, la Carta Iberoamericana de Función Pública de junio de 2003 en su apartado 53 señaló que: “*La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos*”³¹.

En España, aunque ha habido algunos intentos de regular la función directiva tanto a nivel autonómico³² como estatal³³, sigue siendo uno de los pocos países desarrollados que no cuenta con una regulación específica y completa sobre esta cuestión, a pesar de que el Estatuto Básico del empleado público ofrece una base para ello, como ya hemos dicho, en su art. 13. Seguidamente, profundizaremos *de lege ferenda* en algunos aspectos básicos que afectan a su relación con el dirigente político y el sector privado:

a) *La frontera entre política y dirección pública*

La función del directivo público es asegurar, en primer lugar, una labor lo más profesional, eficaz y eficiente posible de los órganos y departamentos administrativos, orientándolos al cumplimiento de objetivos. Pero su labor es clave asimismo para trasladar necesidades y oportunidades al dirigente político que es quien, por

30 Otras experiencias pueden destacarse en Australia donde el *Senior Executive Service* fue introducido en 1984; en Italia donde en 1993 se crea la *Dirigenza Pubblica* principalmente como fórmula de distinguir los planos de dirección política y administrativa; en Holanda donde en 1995 se crea el Alto Servicio Civil (300 cargos), y en Canadá donde tradicionalmente se ha distinguido un grupo de dirigentes de alto nivel reclutado de las universidades más prestigiosas del país: ver *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OCDE Member Countries*, GOV/PUMA(2003)17, OCDE. Matheson, A. *et al.* (2007), “Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing.

31 Por lo que respecta a las organizaciones internacionales, destaca la iniciativa de la Comisión Prodi en el seno de la Unión Europea que consagró un régimen especial en relación a los “Altos directivos” o *Top Managers* (niveles AD15 y AD16). En las Naciones Unidas los órganos directivos se caracterizan con el nivel D.

32 Cabe destacar la reciente Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, la cual dedica su Capítulo II al Personal directivo público profesional

33 El Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE, 24 de mayo 2010), en su Disposición adicional cuarta crea el “Registro de personal directivo del sector público estatal”, el cual a pesar de su nombre se limita a los directivos de fundaciones del sector público estatal, de los consorcios participados mayoritariamente por la Administración General del Estado y sus Organismos y de las sociedades mercantiles públicas. Resulta dudoso cuál sea la virtualidad y eficacia de ese registro pero en todo caso llama la atención que se incluya en esta norma de urgente necesidad y en una disposición adicional (ver, Mercedes Rodríguez Arranz, “La función pública pendiente” *ACES*, año III-nº 2, junio 2010, pp. 9-13).

su autoridad y situación, puede hacerlas realidad³⁴. Esta doble (y compleja) función sólo puede ser desempeñada por quien cuenta con la preparación y la experiencia adecuada.

En la práctica, la mayor parte de las personas que vienen de fuera de la Administración y han ocupado cargos directivos lo han hecho más por cercanía política o personal con el responsable político que por su capacidad real y competencia³⁵. Por tanto, sin negar la posibilidad de abrir los cargos directivos a personal no funcionario esa vía debe contar con las suficientes cautelas para evitar el fenómeno recurrente del “amiguismo” en detrimento de la “profesionalidad y la eficacia”. Debería prevverse en todo caso un mínimo periodo inicial de formación para conocer al menos el funcionamiento y organización de la Administración pública, lo que evitaría la comisión de errores, sobre todo al principio del mandato, que en ocasiones tienen un alto precio.

Si queremos que funcionen con eficacia las instituciones públicas más que adhesión inquebrantable deber hacerse hincapié en la excelencia³⁶. En este sentido, seleccionar a los directivos dentro de una terna (preparada por ejemplo por la Dirección General de Función Pública en función del perfil que se busque) y ofrecer al elegido un contrato de cinco años (más que una legislatura) con evaluación anual por objetivos (por tanto antes de que acabe el contrato sólo podrían ser cesados por incumplimiento de esos objetivos) puede ser una opción para acabar con la actual situación donde los directivos son nombrados y cesados por el puro capricho del dirigente político de turno y más allá de cualquier consideración de eficacia en su trabajo; el mérito, la capacidad y el logro de objetivos como mucho hoy no son obstáculos para acceder o mantenerse en el puesto, pero no son los criterios que priman necesariamente. Ello por otra parte permitiría ser respetuosos con el modelo de función pública diseñado en nuestra Constitución, es decir la imparcialidad en la gestión y la necesidad de servir con objetividad a los intereses generales que nuestra Constitución (art. 103 CE) que el Tribunal Constitucional han confirmado como aspectos esenciales del modelo³⁷.

34 El británico *Civil Service Management Board* elaboró un modelo de competencias directiva para el Servicio Civil Superior, bajo el lema “Liderazgo para resultados”, identificando seis competencias directivas básicas: 1) suministrar propósito y dirección, 2) producir un impacto personal, 3) pensar estratégicamente, 4) conseguir lo mejor de su gente, 5) aprender y mejorar, 6) centrarse en los resultados.

35 Cfr. Daniel Cuadrado Zuloaga, “Los altos cargos en la Administración pública y su capacidad como dirigentes políticos”, *Actualidad Administrativa*, nº 3, quincena del 1 al 15 de febrero de 2008, Tomo 1, editora LA LEY, p. 244.

36 Ver Ramón Parada, *Derecho del empleo público: La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 68.

37 Véase por ejemplo sentencia 99/1987 de 11 de junio de 1987, por la que se declaraban inconstitucionales varios preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública.

b) *Directivos públicos versus directivos privados: ¿profesionalidad o apertura?*

Cuando se comparan dirigentes del sector privado y del sector público en términos de calidad y eficacia, se suelen ensalzar las bondades que la entrada de los primeros tendría para la Administración pública. Sin embargo, en ese razonamiento se olvidan a menudo algunos datos interesantes, además de obviarse la cuestión de si en realidad se están comparando cosas semejantes o disímiles. Así, en primer lugar, cabe recordar que históricamente las oposiciones a los cuerpos superiores de la Administración del Estado solían nutrirse de los estudiantes más brillantes de las distintas carreras universitarias, en particular de Derecho y Económicas —los cuales ya habían demostrado por tanto no sólo su valía sino su capacidad de trabajo a la hora de estudiar— independientemente todo ello de su extracción social. Aunque es cierto que esta situación ha cambiado, por los mayores estímulos económicos y las oportunidades que ofrece el mercado y por la pérdida del prestigio y consideración social que se asociaba en el pasado a ciertos cuerpos de altos funcionarios (¿y a lo público en general?), ello no invalida el dato de que la Administración cuenta objetivamente con buenos profesionales, algunos de los cuales pueden sin rubor situarse entre los mejores del país (y así se suele constatar en los casos en que pasan al sector privado)³⁸.

En segundo lugar, en ocasiones se ha comparado el sistema presuntamente “memorístico y anticuado” de las oposiciones con el, también presuntamente, más moderno de las Escuelas de Negocios como método de formación y “fabricación” de directivos. Sin embargo, a este respecto, se ignora que las oposiciones no son un sistema de formación sino de selección “objetiva” de personas que deben demostrar su mérito y capacidad a través de un sistema neutral (lo que resulta básico para el modelo que impone nuestra Constitución y que contrasta con el de cesantías del siglo XIX, al que algunos al parecer les gustaría volver) y que permite que cualquier persona sin necesidad de tener conocidos, influencias, ni pertenecer a ninguna clase social o económica, y con independencia de su sexo (de hecho, es en la Administración pública donde existe el mayor porcentaje de mujeres “directivas”), pueda convertirse en alto (y normal) funcionario, con sólo demostrar su valía y esfuerzo, lo cual no está mal para este país. Las personas que pasan unas oposiciones demuestran no sólo que saben más que otras sino que han tendido la disciplina, la capacidad, el aguante y constancia de estudiar ocho-diez horas diarias durante años. Pero es que además las oposiciones han ido mejorándose, dándose entrada a preguntas de los miembros del tribunal (donde puede determinarse las cualidades personales del candidato), temas de composición, pruebas de idiomas, u otorgando un mayor peso de las pruebas prácticas. Con todo, no puede ignorarse que defender varios temas de forma oral ante un tribunal compuesto por cualificados expertos es un “ritual” que ha dado es-

³⁸ En la mayoría de los organismos internacionales para ocupar un puesto de directivo se suelen exigir como criterios generales: una antigüedad cifrada en al menos 15 o 20 años, según los casos; y la correspondencia con un perfil profesional del puesto, consignándose factores como conocimiento profesional, dificultad del trabajo o grado de autonomía del puesto; la selección no se limita por tanto a los funcionarios del Organismo, si bien el requisito de años de experiencia en entornos similares consigue un efecto similar.

pléndidos resultados pues no sólo se requiere memoria sino empaque, buena dicción y claridad de ideas, sobre todo en aquellos casos (que son más de uno) donde el opositor ha debido elaborar sus propios temas a partir de diversas fuentes bibliográficas. En todo caso, la memoria sigue siendo un valor que no es irrazonable cultivar, a pesar de que hoy se encuentre excesivamente despreciada; no sin embargo por la ciencia y la psicología, conscientes de que en el fondo somos lo que recordamos y cómo lo recordamos.

Por otra parte, resulta igualmente exagerada la acusación de que una vez aprobada la oposición el alto funcionario no actualiza sus conocimientos, pues además de los numerosos cursos de “alta dirección” y “masters” en gestión pública que ofrecen los Institutos y Escuelas nacionales y regionales de Administración Pública, muchos de los alumnos de las más prestigiosas Escuelas de Negocio proceden del mismo sector público, lo que contrasta por cierto con la escasa participación de personas provenientes del mundo de la política.

En tercer lugar, contra lo que en ocasiones se presume, los fallos que cabe identificar en el sector público a nivel directivo se encuentran de forma semejante, si no mayor, en el sector privado. Así se constata en un reciente estudio llevado a cabo en España por la consultora Otto Walter (*El Mundo*, “Mercados”, nº 143, 17 de octubre de 2010, pp. 28 y 29) donde se resaltan, entre otros errores detectados: que los altos ejecutivos del mundo privado “están poco acostumbrados a mediciones directas”; practican un estilo de gestión autocrático y poco profesional despreocupado por la calidad de la dirección, crean mandos intermedios sin objetivos ni atribuciones, muestran rechazo a escuchar ideas que vienen desde abajo, valoran más al ejecutivo agresivo que al responsable, fomentan el amiguismo y la poca transparencia lo que deriva en conflictos internos, y en más de una ocasión mientras se conceden jubilaciones anticipadas generalizadas (perdiendo el valor de la experiencia) se permite que dirigentes responsables directos de algún desastre permanezcan en sus cargos. La conclusión general del estudio es que los directivos españoles “deben mejorar”.

Por último, también se olvida que aquellos directivos más relevantes y excelentes del sector privado nunca aceptarán pasarse al sector público pues su disminución de ingresos sería más que espectacular. Si lo que se busca es atraer a los mejores gestores del ámbito privado el carácter bastante limitado en comparación de los sueldos de los directivos públicos supone en la práctica un obstáculo real para tal eventualidad. De hecho, son pocos los casos en que altos directivos del sector privado han aceptado trabajar en el sector público y cuando lo han hecho tampoco han sido muchos los que han dejado una impronta de gran innovación o eficacia. Así, que la pregunta que queda en el aire es ¿a quiénes se refieren entonces los partidos políticos cuando quieren abrir la función directiva pública a personas no funcionarios?

Por tanto, si es cierto que el sector público se encuentra en desventaja en relación con el sector privado, no lo sería tanto por el nivel ni la formación de sus directivos (con excepciones y matices en función del relajamiento de exigencias a este respecto

que se observa en algunas administraciones públicas), ni tampoco necesariamente por el distinto régimen jurídico que presiden sus actuaciones (aunque uno y otro siempre deben y pueden ser mejorados) sino más bien por otra cuestión: el nivel y condición de sus máximos dirigentes, diferencia especialmente importante cuando un empresario se juega su dinero y un político se juega los votos³⁹.

3.5. Un nuevo contexto para la gestión del poder

El final del siglo XX y los principios del siglo XXI han venido acompañados de la irrupción de nuevos esquemas para un quehacer político y administrativo crecientemente complejo, entre los que no es el menor la crisis financiera y fiscal que padecemos. En este apartado nos limitaremos a analizar tres susceptibles de incidir especialmente en el perfil del gobernante: la globalización, el cambio tecnológico y la innovación⁴⁰.

3.5.1. La globalización

Nuestra época se caracteriza por un creciente protagonismo de organizaciones público-privadas internacionales de carácter multilateral. Esta influencia se concreta en varios ámbitos de actuación: función de análisis y recomendación (OCDE, comités de expertos y de sabios, Panel de Estudios del Cambio Climático, etc.), creadores de opinión (Agencias de Clasificación y Rating, Agencias internacionales de noticias o publicaciones), instrumentos de intervención directa (G-20, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo, ECOFIN, etc.), o doctrina jurídica, que afecta incluso al diseño de las naciones y de los Estados (cfr. la aportación del Tribunal Internacional de La Haya en el contencioso de la independencia de Kosovo). En realidad, todas las opciones políticas⁴¹, y todas las instituciones, incluida algo tan nacional como la justicia y el derecho administrativo, están sufriendo crecientemente los efectos de la globalización⁴². De manera especial, destaca la importancia

39 Se ha planteado en este sentido cómo el derecho administrativo de obstáculo puede transformarse en instrumento de innovación, si se sabe utilizar, ver: Alberto J. Gil Ibáñez, “El Derecho Administrativo como obstáculo o como facilitador en un contexto de innovación y complejidad” en Arismendi, A. & Caballero Ortiz, Jesús (eds.) *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, Vol. II, ed. Cívitas, Madrid, 2003, pp. 1311-1333.

40 Para un análisis más completo del nuevo contexto en que se desenvuelve la acción pública ver: Alberto Gil Ibáñez y Serafín Casamayor Navarro: “Agenda de reformas per a una Administració pública del segle XXI: escenaris, paradigmas i propostes” en Savador Estapé i Triay (ed.) *Cap a una nova administració*, ed. ECSA, Barcelona, 2003, pp. 25-86. Allí se analiza (pp. 43-60) entre otros: el contexto político-económico que lleva a la crisis del Estado, el contexto jurídico que se mueve entre el éxito y la huida del Derecho administrativo, y el contexto organizacional en torno a una imbricación público-privada.

41 Ver, por ejemplo, el reciente libro: Nicolás Sartorius (dir.) *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*, ed. Fundación Alternativas/Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010. En p. 19 se dice: “Los proyectos meramente nacionales y/o regionales son conservadores si no se enmarcan en una visión global que tenga en cuenta los intereses generales de una humanidad cada vez más interrelacionada”.

42 Ver David Ordóñez Solís, *El cosmopolitismo judicial en una sociedad global. Globalización, Derecho y Jueces*, The Global Law Collection, ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008. Ver también: Juli Ponce

de la UE para un país como España, que en los últimos veinticinco años ha estado siempre en la primera línea en cuanto a integración se refiere. En este sentido, se ha publicado durante agosto de 2010 un resultado del eurobarómetro, según el cual, tres de cada cuatro europeos claman por una gobernanza económica europea, porcentaje que, en el caso de España, sube hasta el 86%⁴³. De hecho, las decisiones nacionales de los Estados miembros ya no son autónomas y quedan afectadas, por ejemplo, por sentencias judiciales del TJUE y decisiones de la Comisión Europea.

Los actores nacionales por tanto no actúan ya nunca aislados sino en un marco de relaciones crecientemente complejas donde el número de combinaciones y alianzas posibles se incrementan exponencialmente (por de pronto dentro de la propia UE como consecuencia de los numerosos procesos de ampliación). Y a pesar de ello, muchos dirigentes políticos actúan como si ese nuevo marco de referencia fuera irrelevante o fácilmente soslayable, es decir, con modos y parámetros más propios del siglo XIX que del siglo XXI, aunque representen a países, políticas o partidos presuntamente “modernos”. Minusvaloran (a veces por simple desconocimiento, otras por exceso de vanidad) que su margen de actuación se encuentra limitado y condicionado por un marco supranacional e internacional de decisiones fuertemente interconectadas. Pero esa ignorancia sale muy cara a un Estado no sólo en términos de falta de influencia en el contexto internacional sino en dinero constante y sonante: menor inversión extranjera, mayor riesgo-país, decisiones de ayudas de Estado anuladas por la Comisión Europea, sentencias del TJUE que imponen sanciones económicas por violación del Derecho de la UE...

Y sin embargo..., aunque el campo de maniobra de nuestros gobernantes y de nuestros actores políticos es pequeño, o muy escaso, ese margen puede agrandarse o reducirse en función de su habilidad para establecer redes de confianza e influencia mutua con líderes de otros países. Esto demostraría, entre otras cosas, que: a) el actual tamaño del barco llamado España es el adecuado para poder navegar con cierta seguridad y eficacia en el mar revuelto de relaciones internacionales, y b) para ello se requiere un capitán y una tripulación con pericia y experiencia en el arte de navegar que además sepa idiomas para hablar con otros capitanes y con el personal de puerto. En otras palabras, el que quiera jugar sólo en la liga regional o nacional puede recibir recompensas parciales, pero sabe que nunca jugará en la liga de campeones ni estará entre los mejores pues el partido no se juega sólo en casa, sino en todo el mundo.

3.5.2. El impacto del cambio tecnológico en la gestión de organizaciones

La globalización está intrínsecamente relacionada con otro fenómeno: un profundo cambio tecnológico que permite la interconexión de un mundo abierto, y

Solé (coord.), *Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*, ed. INAP-Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010.

⁴³ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1071&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

como consecuencia la alteración de las escalas en los distintos ámbitos de decisión política. Se ha llegado incluso a hablar del carácter “revolucionario” que para nuestros sistemas político-institucionales tienen las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC, en lo sucesivo), aunque esa revolución posea una difícil expresión formal. David Eaves, politólogo canadiense concienciado con el papel de las nuevas tecnologías y su influencia en el desarrollo de un nuevo “*government*”, ha aplicado el principio que Ronald Coase enunciara en 1937, en su obra *The Nature of the Firm*, a los modos de gobernar. En dicha obra el economista británico establecía las causas y las razones por las que se daban grandes corporaciones y organizaciones: todas ellas se caracterizaban por el carácter jerárquico, la centralización de las decisiones y el uso extremo de los beneficios y ventajas de las economías de escala derivadas de estos atributos. En este sentido, para R. Coase las grandes corporaciones no dejaban de ser grandes porque sus características propias les permitían minimizar al máximo los costos de transacción en los procesos de negociación y de toma de decisiones.

Sin embargo, a juicio de David Eaves, la implantación de las nuevas tecnologías habría trastocado este planteamiento ya que en las grandes corporaciones los costos de conexión, comunicación y toma de decisiones tienden a disminuir drásticamente y, virtualmente, en algunos casos, a desaparecer⁴⁴. Por ello, D. Eaves habla del “colapso” del modelo de Coates en los modelos actuales de Administración pues los empleados públicos son capaces de comunicarse horizontalmente y de tomar decisiones con todos los elementos de juicio con un solo click desde su ordenador, sin apenas costes agregados en esta labor. Por tanto, las pirámides jerárquicas ya no resultarían necesarias y podrían irse aplanando a medida que la relación con los ciudadanos comienza a alterarse. El viejo modelo de diseño, ejecución, evaluación y revisión de las distintas políticas públicas se estaría transformado en lo que ya empieza a denominarse “Gobierno 2.0”. O, en otras palabras, por un lado la organización puede desconcentrarse hoy fácilmente en unidades más pequeñas sin que se resienta la coordinación, al tiempo que las etapas de ejecución y evaluación se colapsan en el tiempo y, por otra, el hecho de que cualquier ciudadano tenga acceso directo a la Administración desde su ordenador hace que el principio de subsidiariedad y las supuestas bondades de la presencia física del prestador de servicios entren en crisis.

Por tanto, las nuevas tecnologías han hecho que el papel del “tamaño” de la organización cambie o se redefina. En este sentido, D. Eaves (en la obra antes citada) ha utilizado asimismo el paradigma de “Economía del *Long-Tail*”, acuñado por el analista de organizaciones Chris Anderson⁴⁵. Este autor, que ya revolucionó en el “lejano” 2006 el mundo del *management*, ofrecía el siguiente ejemplo: en los años setenta, un fabricante de automóviles sólo podía tener un éxito de ventas con un modelo deter-

44 D. Evans, “After the Collapse: Open Government and the Future of Civil Service” en Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds.) *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, ed. O’Reilly Media Inc. Publisher, Sebastopol (California, EE.UU.) 2010, pp. 139-151, p. 140

45 C. Anderson, *The Long Tail: Why the Future of Business is Selling Less of More*, ed. Hyperion eBooks, Nueva York- EE.UU., 2006, p. 169.

minado si alcanzaba una cuota de mercado cifrada en un porcentaje cercano al 15%. Existían en el mercado norteamericano entonces no más de cuarenta modelos de coches distintos, hoy día, con un mercado automovilístico en conjunto diez veces mayor, hay más de doscientos cincuenta modelos de automóvil distintos en el mercado y se venden todos. El modelo más vendido hoy día, no tiene una cuota de mercado mayor del 1%; el 99% restante se distribuye entre unos cientos de modelos para los cuales, sin duda existen clientes. Y en este esquema, asombra saber que menos de diez fabricantes, son capaces de vender más de 400.000 unidades de un mismo modelo. Nos encontramos con que en la dura lucha por la supervivencia entre las organizaciones, perviven los modelos de negocio que han sabido adaptarse a los efectos de la economía de *long-tail*: los que se organizan en grupos eficientes de dimensión óptima, que saben entender y atender la especificidad y no perder la legitimidad por una proximidad cada vez mayor (tanto en la esfera administrativa como en la política) al ciudadano-cliente.

Un ejemplo claro de empresa adaptada al nuevo contexto sería Amazon, la mayor librería del mundo, con más de dos millones y medio de títulos en línea, frente a los aproximadamente sesenta mil que la mayor librería convencional puede albergar entre sus estanterías y catálogos. Pero ¿cabe considerar a Amazon una organización pequeña? Si tenemos en cuenta su número de empleados tal vez, pero si atendemos a su nivel de oferta y enfoque de negocio cabría encuadrarla claramente entre las grandes. Por otra parte, empresas como El Corte Inglés han sabido adaptarse a las nuevas exigencias de innovación y eficacia, combinando un gran tamaño, principios, estándares y productos comunes, muy altos niveles de coordinación, y al mismo tiempo manteniendo unidades autónomas que responden a objetivos y estímulos concretos. Asimismo el concepto de red aplicado al ámbito de las organizaciones ha permitido a una empresa como Zara expandirse por todo el mundo con una organización central muy eficaz que se complementa a través de múltiples unidades casi miméticas y muy coordinadas, pero, al mismo tiempo, autónomas que responden a objetivos de venta y estímulos económicos propios.

Todo este análisis puede aplicarse al sector público ya que éste comparte problemas y ventajas con el sector privado cuando hablamos tecnología e innovación, especialmente si nos referimos a organizaciones en las que el criterio esencial comienza a ser la eficiencia y no el tamaño como bancos o multinacionales. Más que referirnos a *“enormes organizaciones”* estaríamos hablando de *“organizaciones enormemente eficientes”*⁴⁶. De hecho, la Administración puede imitar algunas soluciones innovadoras que empresas de éxito están tomando en el terreno organizativo que han sabido combinar un cierto tamaño, productos y servicios de gran demanda, con eficacia y rentabilidad. En este mismo sentido, la Administración pública en la actualidad puede ser profesional, eficiente, objetiva, y al mismo tiempo ubicua gracias a los avances tecnológicos,

46 Véase en este sentido, los criterios seguidos para la racionalización del mapa de sector español de Cajas de Ahorro, donde la credibilidad para su supervivencia viene dada por la eficiencia, y no exclusivamente por la presencia territorial más o menos masiva de las distintas Entidades.

con lo que, como hemos dicho, el principio de subsidiariedad perdería parte de su sentido, al menos en cuanto a valor de la cercanía “física”⁴⁷.

No obstante, el sector público tiene algunas características propias que hacen que sea más difícil cambiar y adaptarse en comparación con una empresa privada pues, por ejemplo, está sujeto a reglas más estrictas como consecuencia del interés público al que sirve. Del mismo modo, la implantación en el sector público de técnicas y experiencias del sector privado no siempre han tenido el resultado esperado. Así, se ha destacado que las reformas de la Nueva Gestión Pública de los años ochenta y noventa se centraron en lograr la descentralización estructural y en crear organizaciones con un solo fin, como medios para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público. Sin embargo, esa estrategia derivó en la proliferación de organizaciones y la fragmentación de lo público. En otras palabras, la atomización del poder público en lugar de servir a una prestación de servicios más cercana al ciudadano, y más eficaz y eficiente, se ha traducido en una elevación de costes y en una fragmentación con consecuencias negativas sobre la gestión eficaz de algunas políticas públicas, produciendo por ejemplo redundancias y duplicidades innecesarias.

Por ello, tras años de apostar por la descentralización hoy se vuelven a proponer variadas formas de coordinación para contrarrestar los efectos disgregadores de una gestión fragmentada. Varios países de la OCDE y la propia UE (ver Estrategia 20+20) están lanzando iniciativas con objeto de reforzar la coordinación y colaboración necesarias entre organizaciones (cfr. gobierno “multinivel” en la UE, gobierno “conjunto” en Reino Unido), fortaleciendo los vínculos entre las organizaciones individuales y los objetivos de gobierno más amplios, y dando entrada asimismo al sector privado y organizaciones del tercer sector⁴⁸. Todo ello ha supuesto paradójicamente el redescubrimiento del papel esencial que juega el Estado (como árbitro o garante de la coordinación efectiva) así como la burocracia e incluso el propio principio de jerarquía⁴⁹.

3.5.3. *El reto de la innovación*

Los profesores Govindarajan y Trimble de la *Tuck School of Business* han analizado, en un interesante libro, el papel de las grandes organizaciones a la hora de inno-

47 De hecho, aunque su formulación teórica resulta impecable, una aplicación algo radical del principio de subsidiariedad puede resultar contraproducente pues puede caerse en cooptación de intereses locales poco confesables o perderse la necesaria objetividad y neutralidad que exige la defensa del interés general y la prestación de servicios públicos.

48 En este sentido, en el ámbito de la UE se han propuesto Acuerdos tripartitos entre la Comisión Europea, el Estado central y los gobiernos regionales con objeto de facilitar una aplicación efectiva de ciertas políticas europeas. Ver: Gracia Vara Arribas y Delphine Bourdin (eds.) *Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance?*, ed. European Institute of Public Administration, Maastricht (Países Bajos), 2006.

49 Cfr. Werner Jan, Per Laegreid y Koen Verhoest, “Introducción”, en Simposio sobre “Coordinación de las organizaciones del sector público en la era del marketing y la gobernanza conjunta”, número monográfico de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73, nº 3, septiembre 2007, pp. 359-361.

var frente a las pequeñas y emprendedoras empresas, conocidas como “*start-up’s*”⁵⁰. Frente al mito de que sólo las pymes pueden innovar, estos autores sostienen que las grandes corporaciones tienen mucho que ofrecer para hacer frente a los problemas más importantes y complejos (desde el calentamiento global a la escasez de agua potable) y son capaces de generar más ideas de las que pueden poner en práctica⁵¹. Según estos autores el papel de las grandes organizaciones es asimismo muy importante para la innovación puesto que la aplicación práctica de ideas requiere un enfoque multidisciplinar, y son precisamente éstas las que cuentan con más equipos con ese perfil con la posibilidad añadida de captar profesionales que cubran posibles lagunas. De hecho, aunque la especialización siga siendo necesaria debido a la vasta extensión del conocimiento y las limitadas capacidades del individuo, crecientemente se demuestra la incapacidad de una sola disciplina para dar respuestas globales y omnicomprensivas a problemas crecientemente complejos⁵².

Por otra parte, Marc Prensky ha advertido que nada de cuanto hoy afirmemos nosotros, los “migrantes digitales”, constituye fundamento válido para escrutar los comportamientos sociales y culturales de los “nativos digitales”, en cuyas manos está el futuro⁵³. Esta advertencia condiciona mucho de cuanto se diga acerca de las consecuencias de las TIC y la innovación para la tarea de gobierno. Nosotros, los migrantes digitales, incluidos aquéllos con distinto grado de responsabilidad política y administrativa, actuamos normalmente por extrapolación de lo que nos es conocido, el mundo analógico. Pero la administración futura, será escrita por quienes ya no han conocido el mundo analógico, sin las ataduras de los tiempos pasados y con altas dosis de innovación. En todo caso, existe una premisa fundamental sobre la que hay un acuerdo generalizado entre “migrantes” y “nativos”: sólo las organizaciones de éxito sobrevivirán al contexto de una sociedad de la información basada en la economía del conocimiento. Y la Administración pública no es una excepción a este respecto pues necesariamente debe aspirar a ser una organización de éxito si queremos garantizar el futuro de nuestros hijos.

¿Qué nos permite pensar que esto será así? En primer lugar, es opinión extendida entre los expertos que la instauración de la Administración electrónica ha superado con éxito sus primeras etapas. Salvo algunas lagunas pendientes, la mayor parte de las administraciones públicas, en cualquiera de sus ámbitos (tanto vertical como horizontalmente) han implantado soluciones de administración electrónica y de *eGovern-*

50 Vijay Govindarajan y Chris Trimble, *The Other Side of Innovation: Solving the Execution Challenge*, ed. Harvard Business Review Press, Massachusetts, EUA, 2010, p. 180. La *Tuck School of Business* pertenece a la *Dartmouth College (New Hampshire)*, una de las más prestigiosas universidades privadas de Estados Unidos.

51 *Ibid*, p. 3

52 Edgar Morin, *Introducción al pensamiento complejo* (trad. de Marcelo Pakman), ed. Gedisa, Barcelona, 1995, pp. 21, 22.

53 Ver: www.marcprensky.com/.../Prensky%20-%20Digital%20Natives,%20Digital%20Immigrants%20-%20Part1.pdf. Ver también esta cita utilizada por Milagros del Corral, ex-Directora de la Biblioteca Nacional, ABC, 21-8-2010, p. 3.

ment (tal y como lo definía la OCDE), incluso replanteando procedimientos administrativos intra-administración y redefiniendo sus tradicionales “líneas de negocio”. Se necesita pues una Administración adaptada al nuevo marco de actuación que, superadas muchas etapas de perfeccionamiento material, adopte una mayor dosis de innovación, en sintonía con los nuevos paradigmas.

En segundo lugar, frente a los riesgos de adoptar un papel activo en el proceso innovador, entendido éste en el sentido schumpeteriano del término, esto es, “innovación como destrucción creativa” (veleidades que, obviamente, la Administración no puede asumir), cabe plantear una Administración innovadora gracias a unos dirigentes y directivos públicos cualificados en este sentido, que sepan que si bien la eficiencia viene dada por la reiteración y la predicción de los procesos, la innovación (o adaptación al futuro, para garantizar la supervivencia de la organización) ha de entender necesariamente de incertidumbre y cierta dosis de necesaria adaptabilidad permanente. De nuevo, por tanto, el dirigente político y el directivo público han de jugar un papel clave pues, entre sus roles, contará, y mucho, el papel de innovador, de facilitador del cambio. Y en ello, la Administración desempeña una función central tanto como agente movilizador de la innovación externa (como contratante, consumidor e impulsor de innovación) como interna (cara a la mejora de la organización y su relación con los ciudadanos).

Por último, la nueva lectura del gobierno electrónico deriva asimismo de la corriente denominada “tecno-nacionalismo”⁵⁴, para la que ya no preocupa tanto la proporción de investigación desarrollada en los países que se encuentran fuera del primer mundo⁵⁵. Y ello porque la preeminencia en nuestras sociedades de principios intangibles, como puedan ser las reglas de negocio, los sistemas de comercialización, los canales de comunicación con los clientes –entendidos estos como personas libres e informadas, investidas de derechos y también de obligaciones– garantizan que la investigación en primer término, y la innovación en un estado más avanzado, deban materializarse en beneficios reales para la sociedad. Por no hablar de la necesidad de hacer frente a la llamada “brecha digital”, es decir no permitir que existan bolsas de marginados tecnológicos que resulten perjudicados respecto al resto (en una suerte de nueva lucha de clases)⁵⁶. En otras palabras, para ganar la carrera de la excelencia no basta con producir más barato y más cantidad con las mejores tecnologías disponibles, hace falta vencer también en la dimensión ética o de la responsabilidad social

54 Véase el artículo publicado en “The Economist” *A Gathering Storm*, Nov 20th 2008 (http://www.economist.com/node/12637160?story_id=12637160) y el análisis de la polémica obra de Amar Bhidé (Columbia Business School) titulada “*Venturesome*” al respecto de esta situación.

55 Son reveladoras las últimas cifras publicadas por la OCDE y referidas al 2008 (<http://www.oecd.org/dataoecd/9/44/41850733.pdf>) en las que en términos de horas hombre totales empleadas en R&D divididas entre el número de horas hombre/jornada, resulta que China alcanza la cifra de más de 1.500.000 efectivos empleados en R&D, cifra que es más de un 38% del total de la OCDE y mayor que el 27% del total del ámbito OCDE + China, en el cual precisamente China no se incluye para el cómputo.

56 De acuerdo con el barómetro del CIS (octubre de 2010), el 40,2 % de la población no había utilizado Internet en los últimos doce meses.

de la empresas, y en ello, Occidente se lleva la mejor parte pues es aquí donde estos intangibles precisamente tienen mayor vigencia (aunque algunos puedan acusar a esta postura de “eurocentrista”).

Sea como fuere, el caso es que la innovación va a jugar un papel crucial en la supervivencia de nuestras sociedades y nuestro modo de vida en general, y de las organizaciones en particular, sobretodo debido al nuevo contexto social, económico y político en que nos encontramos. En el próximo apartado analizaremos cómo puede articularse un posible nuevo arte de gobernar que tenga en cuenta los nuevos desafíos.

4. HACIA UN RENOVADO “ARTE DE GOBERNAR”: NUEVOS GOBERNANTES PARA UNOS NUEVOS TIEMPOS

4.1. La dificultad de gobernar en un mundo complejo e incierto

Gobernar hoy día supone “gobernar en la complejidad” y “gestionar el cambio permanente”. El confuso contexto político y social, una mayor interacción de actores (económicos, financieros, tecnológicos, etc...) internacionales, nacionales, regionales y locales, la invasión tecnológica, un exceso de ruido informativo, y la aceleración de las transformaciones, hacen del mundo sobre el que opera el dirigente político un “sistema crecientemente complejo”. No es casualidad que este hecho coincida con la aparición del nuevo concepto de “sistemas complejos”, aplicado por ejemplo al campo de la ciencia cognitiva⁵⁷.

Según Yehezkel Dror (profesor israelí experto en formar gobernantes para hacer frente a situaciones de crisis), los dirigentes actuales deben hacer frente a demandas públicas crecientes de un mejor desempeño gubernamental y de más y mejores actividades de gobierno (sin predisposición sin embargo a incrementar los recursos), a una complejidad creciente de algunas actividades gubernamentales que reclaman enfoques interdepartamentales e interdisciplinarios, a nuevos desarrollos ideológicos que imponen a los gobiernos más restricciones y requerimientos (acceso a la información, democracia participativa, autonomía subestatal, etc...), a cambios en la naturaleza de los problemas atendidos por los gobiernos, así como a entornos caracterizados por una creciente incertidumbre, cambio constante y complejidad⁵⁸.

Zigmunt Barman, por su parte, ofrece algunos ejemplos concretos de malas decisiones públicas como consecuencia de la falta de una estrategia adecuada para en-

57 Como ejemplos de centros dedicados a los sistemas complejos cabe destacar entre otros a los siguientes: CENECC, Centro de estudios de sistemas complejos de la cognición (unidad inter-departamental de la Escuela Normal Superior de París), Instituto de Sistemas complejos de París (donde se crean formaciones policientíficas, estimulando investigaciones cruzadas de científicos pertenecientes a comunidades diferentes), así como la Sociedad Europea de sistemas complejos.

58 Ver, Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro* (trad. J.J. Utrilla Tejo), ed. Fce, México, 2000. Ver también Y. Dror, *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma* (trad. Carmen Aguilar), ed. Galaxia Guttenberg: Círculo de Lectores, Barcelona, 1994.

frentarse a la complejidad, donde soluciones parciales en principio acertadas acaban por generar problemas mayores o añadidos al originario al no haberse tenido en cuenta los posibles efectos secundarios en otros sectores a corto, medio y largo plazo (por ejemplo, el incremento de cultivo agrícolas conseguido a través del empleo de nitratos que acaba por contaminar los acuíferos necesarios para mantener dichos cultivos). De esta manera, los problemas vendrían creados por la resolución de otros problemas, con lo que cada Gobierno debe dedicar gran parte de su tiempo a resolver los problemas que él mismo o el anterior ha creado⁵⁹. Y es que la primera obligación del dirigente político es prevenir y resolver problemas, al tiempo que no los crea nuevos. Sólo si cumple esa condición puede plantearse introducir nuevas áreas y medidas de mejora.

Por tanto, la creciente complejidad e incertidumbre del mundo globalizado y de la toma de decisiones públicas hace que la necesidad de asegurar una adecuada capacitación de los dirigentes políticos resulte, si cabe, más acuciante hoy en día que en ningún tiempo pretérito pues los gobiernos contemporáneos se enfrentan a una dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta, en cuanto a resultados y operaciones se refiere. No sólo eso, sino que el entorno cambiante exigiría asimismo una permanente actualización de capacidades y habilidades. En definitiva, si estamos ante un nuevo mundo también se requerirá por lógica un renovado y reforzado enfoque en torno a las capacidades y competencias en los dirigentes llamados a operar en él. Sorprende a este respecto sobremanera que precisamente cuando más difícil resulta gobernar menos atención se preste a preparar adecuadamente a sus gobernantes para hacerlo.

4.2. Capacidades y competencias de un buen gobernante

¿Cómo se debe seleccionar a nuestros gobernantes? ¿Es esta cuestión ajena al interés del ciudadano? ¿Basta con pertenecer a un determinado grupo político? ¿Se puede justificar el nombramiento de un dirigente en función exclusivamente de su “peso” político en el partido? ¿Cuál es el perfil que debe reunir hoy un político que aspire a ejercer labores de gobierno o dirección de políticas públicas? Si se exigen ciertos requisitos para dirigir un banco, una empresa privada o un club deportivo ¿seremos menos exigentes con los asuntos que nos afectan a todos y en los que se juega el futuro de nuestro país y de nuestros hijos? No parece razonable que para llegar a dirigir un ministerio, consejería u otro organismo público sea más rentable la fidelidad política que el haber adquirido experiencia y competencias dirigiendo previamente otras entidades de similar relevancia o dificultad. El que estemos acostumbrados a un escenario que tomamos como habitual no quiere decir que éste sea inamovible o que debemos resignarnos a que no haya alternativas mejores.

⁵⁹ Z. Bauman, *Modernidad y ambivalencia* (trad. Enrique y Maya Aguiluz Ibargüen), ed. Anthropos, Barcelona, 2005, pp. 35 y siguientes.

En consecuencia, parece necesario plantear un cuadro mínimo de capacidades y competencias que debe reunir todo “dirigente político público”, es decir aquél, político o no, que no se contente con ejercer meras funciones representativas sino que aspire a dirigir bien un ministerio, una consejería, una secretaría de estado, o a una entidad o empresa pública, o incluso, por qué no, presidir un gobierno. En este sentido, el dirigente político debe contar con capacidades directivas específicas si quiere estar a la altura del cargo, tanto al principio de su mandato (capacidad de liderazgo, de formar buenos equipos e integrarlos en el cumplimiento de los objetivos, diseño de estrategias y prevención de riesgos a corto, medio y largo plazo, etc...), como durante el desarrollo (dirección eficaz de reuniones, capacidad de aprendizaje y flexibilidad en un entorno cambiante, permanente actualización de capacidades y habilidades, iniciativa y capacidad anticipativa de los problemas, etc..) y finalización del mismo (crear puentes para que las funciones puedan seguir con normalidad, dejar información ordenada y transparente). Seguidamente vamos a ver con más detalle algunos elementos sustanciales que forman parte de un renovado “arte de gobernar”:

4.2.1. Un liderazgo moderno y eficaz: componentes básicos

a) Un liderazgo participativo e inteligente (emocional)

Un líder moderno debe contar con capacidades emocionales (sensatez, paciencia, escucha, capacidad de ponerse en el lugar del otro, no perder los nervios) y practicar un liderazgo participativo. En el nuevo contexto cobran una importancia renovada los atributos “clásicos” de templanza, equilibrio, capacidad de diálogo y de saber escuchar, así como el respeto a colaboradores y ciudadanos. Sin embargo, en pleno siglo XXI asistimos, más de lo que cabría imaginar, al puro y duro “orden y mando” o a un supuesto liderazgo ejercido a gritos o lleno de menosprecios a colaboradores y subordinados (“*leadership by shouting*”, como lo ha denominado algún autor). Para estas “estrategias directivas” ciertamente no se requieren especiales conocimientos y competencias, pero dichas técnicas ciertamente primitivas (Atila ya las practicaba hace siglos) son más propias de regímenes totalitarios que de sistemas modernos y democráticos, los cuales precisamente por serlo demandan una mayor sofisticación tanto en los medios como en las personas. El temor al poder, la gestión del miedo, frecuente en el terreno privado (“si no obedeces, te echo”), resulta más difícil pero no imposible en la Administración pública (por ejemplo, para puestos de libre designación). No obstante, en uno y otro caso con ese enfoque anticuado se evita acudir a técnicas más modernas de gestión y a mecanismos más sofisticados de motivación del personal o de integración de un proyecto común e ilusionante, que es lo que se requiere de verdad.

Por otra parte, el liderazgo va necesariamente unido a la honestidad y coherencia personales. Así, el liderazgo se resiente cuando el discurso público del político (por ejemplo en favor de la austeridad y el rigor en el gasto público) no coincide con su comportamiento en la práctica como dirigente (por ejemplo, ordenando nada más

llegar cambiar todos los muebles de su despacho “porque no van con su estilo” o utilizando bienes públicos para satisfacer necesidades privadas).

b) Dirigir no es controlar: formar equipos eficaces

Controlar no es lo mismo que dirigir, y en ocasiones una obsesión excesiva por controlar una organización acaba eliminando cualquier posibilidad de una buena dirección. De hecho, hemos asistido reciente y no tan recientemente a ejemplos donde la primera decisión de un ministro tras ser nombrado era pedir la lista de las personas que sabían más del ministerio para acto seguido cesarlas a todas y colocar en su lugar a gente mucho menos experta y conocedora pero que le iban a ser completamente fieles. O el caso de un nuevo director de una entidad pública empresarial con escasa experiencia y conocimiento en la materia encomendada que cesaba como primera medida a los directivos con mayor experiencia del organismo (que lo habían llevado a la excelencia en su ramo) para colocar en su lugar a otras cuya principal virtud era haber coincidido en la universidad con el dirigente de turno o compartir peluquería con la máxima responsable política. Es la diferencia entre el jefe (propio de un mundo previsible fundamentado en instintos privados de ataque-defensa) y el líder (propio de un mundo complejo que demanda estrategias más equilibradas y sofisticadas); entre poder (capacidad de obligar o coaccionar a alguien para que haga lo que deseamos debido a nuestra posición o fuerza) y autoridad (habilidad para conseguir que los demás hagan voluntariamente lo que usted desea debido a su influencia personal)⁶⁰; el poder se “impone” por la fuerza y el miedo, mientras la autoridad se “gana” con ejemplo y esfuerzo.

Forma parte por tanto de una dirección inteligente, responsable y eficaz el saber elegir y sacar partido a los buenos directivos públicos pues es precisamente cuando el dirigente político se encuentra falto de confianza en su propia capacidad cuando tenderá a rodearse de fieles en lugar de rodearse de los mejores para que ejecuten materialmente su programa, abandonando los “pormenores” a una Administración profesional. Que el directivo público deba ser persona de confianza del dirigente político no lo convierte necesariamente en un “mero ejecutor de órdenes” pues si tal fuera el caso se estaría desvirtuando su función y naturaleza, que es la de contribuir con profesionalidad, ideas y criterios a gestionar mejor las cosas y dirigir las organizaciones, lo que convierte al directivo público en el eslabón perdido de la escala gerencial española.

c) Visión estratégica, planificación del trabajo y evaluación de resultados

La toma de decisiones político-públicas pueden venir motivadas por tres causas: resolver un problema, prevenir riesgos o mejorar una situación dada. En los tres ca-

⁶⁰ Ver Emilio Díz Monje, “Del jefe al líder: La excelencia”, *Ejército de tierra español*, mayo de 2010, nº 829, pp. 67-72.

El dirigente político puede venir con una decisión previamente pensada (programa electoral o cosecha propia) o no. En el primer caso el mal dirigente político pretenderá ejercer de Señor omnipotente y exigirá a su equipo “¡hágase mi voluntad!, y si no se hace de forma inmediata y sin excusas se molestará gravemente. El buen dirigente dará un plazo razonable para que se evalúen costes y riesgos no previstos en la toma de decisión y estará abierto a aceptar variantes que la mejoren, incluida la posibilidad de que finalmente se le demuestre que lo que era una buena decisión sobre el papel puede no serlo tanto en la práctica. También puede darse la situación de que se reconozca el problema pero no se tenga la decisión pre-preparada en cuyo caso es razonable que el equipo diseñe alternativas.

En este contexto, la visión estratégica permite el establecimiento de objetivos, así como enfrentarse a riesgos y restricciones (al menos por el contexto global y los impactos locales) que puedan impedir o dificultar el logro de resultados. Las restricciones que al principio del desempeño de un cargo de responsabilidad parecen ausentes o controlables, se pueden ir alimentando de lo que en principio serían activos (equipos, prioridades, información, etc...) si estos son mal utilizados. El objetivo de un buen dirigente sería llegar incluso a transformar algunos de los riesgos y restricciones en medios o activos para la consecución de estrategias. Las medidas, ya tengan contenido normativo o no, deben elaborarse en serio, no en serie (modelos pre-fabricados que quedan finalmente en nada o en meros formulismos), lo que exige priorizar las estrategias conforme a objetivos y escenarios en corto, medio y largo plazo, pues en caso contrario se corre el peligro de caer en la improvisación, las medidas apresuradas o las ocurrencias, lo que acaba generando siempre efectos contraproducentes o gastos excesivos.

d) *Capacidad de autocrítica y de asumir responsabilidades: por una cultura de “rendición de cuentas”*

La responsabilidad política no puede diluirse en la responsabilidad gerencial o en la herencia recibida⁶¹. El recurrir a una víctima o chivo expiatorio (que suele ser aquí el funcionario de turno o alguien de la oposición) es un mecanismo presente en todas las sociedades arcaicas, pero sorprende la facilidad con la que sigue siendo aplicada hoy⁶². Todo vale con tal de huir de la propia responsabilidad, una actitud más propia de la adolescencia, época tal vez en la que vive en parte la política, donde falta autocrítica y sobra auto-bombo. Esto es doblemente grave porque ejercer la autocrítica sin caer en la auto-flagelación resulta esencial para poder aprender y mejorar. Y el problema no es tanto no saber (pues nadie sabe todo) sino no querer aprender y, pretendiendo saberlo todo, tomar decisiones sin escuchar a los que realmente saben. La vanidad (tan tentadora entre los que ejercen poder) es refractaria al aprendizaje y mala amiga de la cordura.

61 Cfr. Werner Jan, Per Laegreid y Koen Verhoest, op. cit., p. 360.

62 Ver, René Girard, *Veo a Satán caer como el relámapago* (trad. Rosa Sala), ed. Alba, Barcelona, 1999.

Gobernar supone aceptar e impulsar la rendición de cuentas (“*accountability*”), que va más allá de someterse a unas elecciones populares cada cuatro años o a sesiones de control en el parlamento. En el concepto de “*accountability*”, muy arraigado en las sociedades de tradición política anglosajona, el ciudadano exige cuentas, quiere conocer cómo se comportan sus cargos electos y el porqué de muchas decisiones y actuaciones. Esta tendencia, está conociendo un renovado protagonismo en los últimos tiempos gracias al impulso dado por B. Obama al denominado “*Open Government*” en un memorándum, pocas semanas después de su toma de posesión como presidente de los EE.UU.⁶³. Tanto es así, que algunos autores incluso comienzan a hablar de un “cambio de paradigma” en el quehacer de los ejecutivos en las tareas de gobierno en torno al principio de “transparencia activa”⁶⁴. Sin embargo, no todos los expertos coinciden en una interpretación de los hechos tan bienintencionada⁶⁵. La agresiva actitud del Gobierno Obama frente a la labor de transparencia “activa” efectuada por el portal *WikiLeaks* y la reciente derrota electoral del partido demócrata, podrían poner en cuestión los resultados de esa política y su eficacia. En todo caso, la transparencia sigue siendo un requisito imprescindible para que los ciudadanos puedan controlar a la Administración, sobre todo cuando quien debía hacerlo renuncia a ello⁶⁶. Se trata asimismo de contraponer transparencia a corrupción, entendida ésta como algo más que el puro delito penal, como una violación de las reglas del juego político y de la ética pública con el objetivo de incrementar la riqueza y el poder personal del corrupto⁶⁷.

e) *Experiencia y conocimientos mínimos*

La experiencia es el mejor antídoto tanto de la ingenuidad como del exceso de osadía, tan peligrosos ambos en un dirigente. Aristóteles decía que “*los que aspiran a*

63 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

64 Ver Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds.), *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, ed. O'Reilly Media Inc. Publisher, Sebastopol (California EE.UU) 2010, p. 232.

65 Así, el impulsor de MAPLights.org, David Newman sentencia a la hora de relatar su experiencia como caso práctico contemplado en dicha obra: “*Transparency is great value in informing citizens and helping them hold legislators accountable. But transparency is not enough. Citizens shouldn't have to play watchdog for their legislators. We might hope that more transparent data might curb the most blatant problems, but we still have a corrupted system (p. 232)*”. MAPLights.org (www.maplight.org) es un proyecto de información pública a través de Internet, sobre qué papel juegan grupos de presión y asociaciones en las financiaciones de las diferentes campañas políticas de los representantes en las distintas cámaras legislativas de EE.UU. Se muestra mediante evidencias numéricas la correlación existente entre el origen de fondos para ciertas campañas de políticos, y los proyectos de ley presentados y su destino final: aprobados o no. Hace uso de fuentes de información abiertas al público y reutilización de datos del sector público, como puedan ser www.govtrack.us, www.followthemoney.org, entre otras.

66 Ver, Rodrigo Tena, “En ausencia de elites, los ciudadanos” (*El Mundo*, 3 de noviembre de 2010, p. 21).

67 Ver, Manuel Villoria, “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States” en A. Seger, D. Kos, A. Vilks, Ö. F. Gençkaya, M. Villoria *et al* (eds.) *Corruption and Democracy: Political Finances-Conflict of Interest-lobbying-justice*, ed. Council of Europe Publishing. Paris, 2008, pp. 85-118, p. 87. Aspecto en el que profundiza asimismo en su reciente Manuel Villoria Mendieta y Maria Isabel Wences Simón (eds.), “Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras”, ed. Los Libros de la Catarata. Madrid, 2010.

saber de política necesitan también experiencia (...) Pues, mientras los hombres de experiencia juzgan rectamente de las obras de su campo y entienden por qué medios y de qué manera se llevan acabo, y también qué combinaciones de ellos armonizan, los hombres inexpertos deben contentarse con que no se les escape si la obra está bien o mal hecha."⁶⁸. También podemos recordar a Cicerón quien consideraba como componentes de la prudencia "la memoria del pasado, la comprensión del presente y la previsión del futuro". Parfraseando a J.G.A. Pocock cabría resumir esos dos asertos diciendo que lo que requiere un gobernante es "experiencia, usos y prudencia" (si bien Pocock aplica esta triada a otros efectos)⁶⁹. De hecho, algunas precauciones podrían pasar a formar parte de los usos y costumbres de nuestra no ya tan joven democracia: ¿pasaría algo porque cada nuevo presidente dedicara su primer día a escuchar consejos de sus antecesores en el cargo?, ¿o que para ciertos puestos los partidos exigieran haber tendido alguna experiencia previa en cargos de dirección de organismos?

Dirigir un país, un ministerio o una consejería, no es cualquier cosa, con lo que no parece exagerado exigir unos conocimientos básicos de economía, derecho e historia junto con unas nociones mínimas de cómo se organiza y funciona la Administración pública. Asimismo, saber idiomas siempre ha abierto la mente, pero si hace años ese conocimiento parecía accesible sólo a una minoría, hoy el inglés se ha convertido en una herramienta de trabajo básica tanto para el mundo privado como público. Es decir, lo que antes era una ventaja hoy es una exigencia que demanda un mundo globalizado y nuestra pertenencia a la Unión Europea, donde, además de otros supuestos, resulta cada vez más frecuente que el dirigente deba no sólo participar sino presidir grupos o reuniones internacionales. Para un dirigente deviene una cuestión de respeto a los ciudadanos el esforzarse en aprenderlo pues cuando uno representa a un país o a un ministerio, organismo de ese país no sólo se representa a sí mismo sino a toda una sociedad y una cultura, de la que se dan muestras con cada gesto, con cada palabra; así, más de una cultura hace gala de la puntualidad, no sólo como muestra de respeto a los demás y de buena educación, sino como prueba de uso inteligente y eficaz del tiempo y de ser fiable.

Pero es que además sin idiomas (por lo menos el inglés) se pierden oportunidades de establecer complicidades emocionales y alianzas personales con otros dirigentes, tan importantes en las relaciones internacionales, sin entrar a cuantificar el "lucro cesante", lo que pierde un país por tener unos responsables (que como "comerciales" de ese país deben vender sus bondades a otros) con sus capacidades de comunicación limitadas en este terreno⁷⁰.

68 Aristóteles, *Ética Nicomáquea. Ética Eudemia* (trad. y notas de Julio Pallí Bonet), ed. Gredos, Madrid, 1995 (3ª reimpresión, 1ª edición, 1985), pp. 407-408, parag. 1181^a.

69 Ver, J.G.A. Pocock, op. cit, especialmente p. 111.

70 En este sentido, para Miguel Ángel Benedicto, profesor de Comunicación Internacional: "la falta de manejo del idioma les provoca [a los dirigentes políticos] un distanciamiento y un problema importante a la hora de comunicarse con los otros líderes mundiales. Muchas veces esto les ha hecho parecer aislados y, evidentemente es algo que provoca inseguridad en sus intervenciones porque dependen por completo del intérprete" (www.ElConfidencial.com, 3/10/2010).

4.2.2. Errores y excesos a evitar

a) La importancia de la previsión de riesgos

La mayor parte de dirigentes políticos fracasa de forma recurrente en la lectura de riesgos sistémicos y coyunturales. Por ejemplo, para cualquier observador imparcial y medianamente sensato resultaba claro que tomar ingresos extraordinarios (i.e., impuestos de transmisiones patrimoniales como consecuencia del *boom* inmobiliario o el superávit de un ejercicio concreto) como ingresos permanentes, con los que acometer inversiones a largo plazo o sufragar gasto social de carácter periódico y recurrente, constituía un enorme riesgo que ponía en peligro el mantenimiento de esa política en el futuro. A pesar de ello numerosos responsables políticos desoyeron advertencias de asesores (a los que les quedaba algún asesor no meramente adulator) y tomaron decisiones equivocadas.

Cuanto mayor es la responsabilidad más importante resulta prevenir y adelantarse a posibles errores o riesgos. En efecto, son numerosos los que deben y pueden evitarse en la acción cotidiana de un dirigente: casos de corrupción (económica y política) propia y de sus colaboradores, decisiones equivocadas en torno a los límites de lo público y lo privado, falta de previsión de los efectos de la crisis económica como consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo (ladrillo y proliferación de organismos públicos), otros riesgos y catástrofes (i.e. hundimiento de un petrolero, avalancha de emigrantes, secuestros de nacionales en el extranjero, etc...), despilfarro de recursos e ineficacias por falta de una estrategia global y coherente (i.e. grandes reformas legales o económicas), no prever sentencias judiciales (i.e. canon digital) o decisiones europeas (i.e. ayudas de Estado al sector naval) adversas.

Algunos errores en los que conviene detenerse con más atención son los siguientes:

b) Caer bajo el influjo de aduladores y otros tipos peligrosos

Dentro de los principales errores o riesgos a evitar cabe destacar, incluso más que la falta de capacidad de un gobernante (sobre todo si cuenta con una Administración profesional que sepa amortiguar sus errores), el de rodearse de aduladores o halagadores, aprovechados (del trabajo ajeno) o que van de “listos”, y ladrones o corruptos, aunque estas características suelen convivir en los mismos sujetos. Son – junto a los que teniendo que hablar callan o miran a otro lado– los grandes apoyos y cómplices de la incompetencia. Un gobernante incapaz atraerá a este tipo de personas con extraordinaria frecuencia pues suelen encontrarse al acecho del poder y sólo los muy avisados (y seguros de sí mismos) son capaces de detectarlos y no sucumbir a sus encantos. Podemos recordar una vez más a Maquiavelo en *El Príncipe* (op. cit.) cuando advertía: “(...) un error al cual se sustraen con dificultad los príncipes, si no son muy prudentes o si no tienen muy buena elección [son] los aduladores, de los cuales están llenas las cortes; porque los hombres se complacen tanto en sus cosas y

son engañados de tal modo por su amor propio, que con dificultad se libran de esta peste” (p. 136);

Resulta en consecuencia esencial para todo dirigente político (que está sometido asimismo a un riesgo permanente de caer en la vanidad y el engolamiento) el tener a su alrededor alguien que se atreva a decirle de verdad lo que piensa. Un dirigente que no es capaz de oír opiniones sinceras, aunque sean críticas, demuestra que no está capacitado para el noble arte de gobernar. Ese tipo de profesionales debe valorarse como oro en paño, si bien da la impresión de que muchos líderes políticos rechazan especialmente el tener personas alrededor con criterio propio capaces de llevarles la contraria. De nuevo no está de más escuchar a Maquiavelo (op. cit.): “El príncipe prudente debe elegir hombre sabios y conceder sólo a ellos la libertad de decirle la verdad” (p. 137), “(...) debe preguntar mucho, escuchar a todos los preguntados con verdadera paciencia y mostrar cierto resentimiento a aquellos que, contenidos por algún respeto, no le digan entera su opinión” (p. 138), “(...) es regla infalible que un príncipe que no es sabio de suyo no puede ser bien aconsejado” (p. 138).

c) Evitar la obsesión por el marketing y el titular

La mercadotecnia pública y política no es un invento de ahora. Siempre ha importado no sólo lo que se hace sino cómo se presenta (vende) a la sociedad. Resulta evidente por tanto que la comunicación es un instrumento esencial tanto del dirigente político como del propio directivo público. Ahora bien, “todo en su justo término” pues una obsesión excesiva por el marketing y el titular mediático (se dan casos de verdadera posesión cuasi-demoníaca) puede llevar a la banalidad no sólo al pensamiento sino a la propia actuación político-pública. Esto ocurre cuando los costes de ciertas campañas se disparan, cuando la información se convierte en propaganda, cuando el marketing se utiliza para esconder los fallos de contenido, o cuando se presentan medidas con alto nivel estético que no incluyen un estudio económico medianamente riguroso de costes, cargas administrativas y financiación, lo que las convierten a la postre en un fiasco o en un lanzamiento de efecto “*boomerang*”.

En otras palabras, la forma puede ser importante para dar relevancia al contenido, pero un exceso de atención a los aspectos comunicativos puede ocultar, disfrazar o minusvalorar el contenido, llegando a olvidarse que éste es lo realmente relevante, convirtiendo así un medio en el fin. En efecto, de poco o nada sirve aprender a hablar bien en público si no se tiene nada interesante que decir.

d) Evitar que los medios se conviertan en fin (la actuación reguladora)

En la actualidad existen más de 100.000 normas vigentes en nuestro país⁷¹. No sólo se trata del mero exceso cuantitativo, o de que no se preste debida aten-

⁷¹ Ver Jaime de Piniés, “El escandaloso sobrecoste de las Comunidades Autónomas”, *Notario del siglo XXI*, nº 33, septiembre-octubre de 2010, pp. 22-25, p. 23.

ción a sus efectos en la práctica, o que el marco regulatorio ya no tenga las características tan necesarias de claridad y certeza, es que, además, hoy contamos con un estudio –de los profesores Francisco Marcos y Juan Santaló del Instituto de Empresa– donde se demuestra empíricamente que “a mayor regulación, menos iniciativa privada y competitividad”⁷². Tal vez por ello, a iniciativa del Ministerio de la Presidencia (siguiendo las recomendaciones en este sentido de la Comisión Europea), se ha elaborado un Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a toda iniciativa regulatoria. Según la Guía orientativa aprobada para facilitar la aplicación del Real Decreto, lo primero que hay que preguntarse al iniciar el proceso de elaboración normativa es si la aprobación de la nueva norma es realmente necesaria y si los costes, cargas administrativas y el impacto económico que entraña y están realmente justificados. Sin embargo, todo hace indicar que esta memoria va a seguir siendo testimonial cuando la iniciativa venga impuesta por la agenda política⁷³.

Por otra parte, las presiones por las prisas o por aparecer en la prensa pueden lamentablemente imponerse en más de una ocasión sobre el precio que acaba pagándose por no hacer bien las cosas⁷⁴. Mientras se elaboran algunas normas absurdas o de forma precipitada (lo que implica memorias superficiales, o incluso ausencia de ningún plan riguroso económico) se transponen de forma crecientemente tardía las directivas europeas. Parece por tanto que se requiere un cambio cultural en nuestra clase política y los medios de comunicación pues no basta con adoptar normas para resolver problemas, sino que en ocasiones la norma puede ser el problema sobre todo cuando no están bien diseñadas. Como dijo Bismark: “Los que aman las leyes y las salchichas no deberían saber nunca cómo éstas se hacen y fabrican”.

72 Se trata de un estudio pionero en España (“WP-10, Regulation, Productivity and Innovation in Spain”) que relaciona intensidad normativa con productividad e innovación a nivel autonómico entre 1988 y 2006, y donde se demuestra que a mayor regulación, menos iniciativa privada y competitividad: por cada 100% que crecen las disposiciones locales, caen un 80% las solicitudes de patentes en la región y un 3,5% la productividad total (el estudio puede consultarse en <http://ssrn.com/author=242325>). Existe otro estudio igualmente relevante de los mismos autores junto al profesor Albert Sánchez-Graells “Measuring Regulatory Intensity by the Spanish Regions (1978-2009)”, que se puede consultar en http://www.indret.com/pdf/779_en.pdf.

73 Ver, a este respecto, los Dictámenes del Consejo de Estado 1319/2009 de 19 de septiembre de 2009 y 1858/2009 de 17 de diciembre de 2009, donde se realizan algunas interesantes observaciones sobre el uso que se está haciendo de los estudios sobre costes concretos y de las implicaciones económicas de algunas normas

74 Así, por ejemplo, el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía en régimen especial, estableció un sistema de incentivos y subvenciones que dio lugar a un sobrecoste de 5.888 millones de euros y a una sobreproducción superior a nueve veces el objetivo previsto. Estos efectos perniciosos del sistema (que luego han debido corregirse, no sin dificultades jurídicas y de otra índole) se podrían haber evitado con una formulación del sistema más meditada y con estudio de riesgos. Por otra parte, el cambio continuo de normativa contraviene lo establecido por el Tribunal Constitucional cuando ha señalado que debe protegerse “la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles” (STC 182/1997 de 28 de octubre)

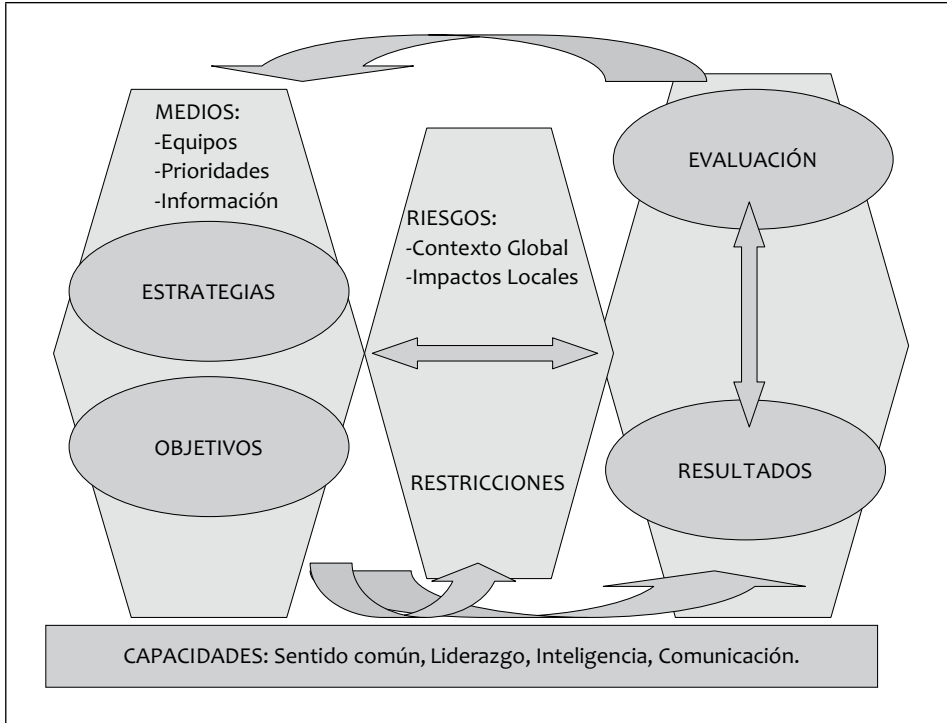
4.2.3. En resumen: un buen gobernante no se improvisa, hacia un ciclo virtuoso de la dirección política

De forma esquemática, pero algo más desarrollada, las competencias y capacidades necesarias para ser un buen dirigente político pueden quedar reflejadas en el cuadro siguiente:

Perfil profesional para políticos/as que aspiran a ejercer labores de dirección pública

HABILIDADES Y CAPACIDADES NECESARIAS	RIESGOS A EVITAR
<p><i>Al principio del mandato (primeras semanas)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sentido común - Capacidad de liderazgo, formar buenos equipos e integrarlos en el cumplimiento de los objetivos - Diseño de estrategias y prevención de riesgos (corto, medio y largo plazo) - Discriminación de prioridades - Planificación y elaboración de objetivos - Capacidad de análisis y de síntesis - Conocimiento del funcionamiento, retos y dificultades del organismo que dirige y de la Administración pública en que se encuadra. - Habilidades sociales e inteligencia emocional - Comunicación para transmitir y saber escuchar - Algunos conocimientos básicos - Idiomas 	<p><i>Al principio del mandato</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Centrarse más en la propia imagen e interés que en la imagen e interés del organismo que dirige. - Rodearse de personal incompetente, halagador o corrupto (no seleccionar bien a su equipo). Caer en el peligroso encanto del halago. - No hacer esfuerzos para interactuar con el entorno que le recibe. - Cambiar los procedimientos o grupos de trabajo de forma brusca
<p><i>En plena actividad (desarrollo de proyectos y toma de decisiones)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Liderazgo eficaz, dando participación en la toma de decisiones. - Dirección eficaz de reuniones - Capacidad de aprendizaje y flexibilidad. - Iniciativa y capacidad anticipativa de los problemas - Competencia para negociar y coordinar - Revisión de estrategias y prevención de riesgos (corto, medio y largo plazo) - Capacidad de comunicación y de conseguir objetivos. Determinar qué información necesita cada día. - Capacidad de delegar y confiar en otros. - Capacidad de supervisar. - Capacidad de relacionarse con terceros y soportar presiones. - Buen empleo del tiempo de trabajo - Crear el ambiente necesario para que fluya la información. - Ser consciente de que su actitud sirve de ejemplo para los demás 	<p><i>En plena actividad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Anteponer sus intereses personales o de grupo al interés público - Falta de análisis estratégico o de riesgos - Dar bandazos en medidas y políticas. - Cerrarse en un círculo de fieles. - Protagonizar o no prever casos de corrupción - Decisiones equivocadas en torno a los límites de lo público y lo privado - Falta de previsión para riesgos y catástrofes - Despilfarro de recursos e ineficacias por la falta de una estrategia global y coherente. - No prever sentencias judiciales adversas o anulación por decisiones europeas.
<p><i>Al final del mandato (salida y transición)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Las mismas que en plena actividad - Crear puentes para que las funciones puedan seguir con normalidad. - Dejar información ordenada y transparente - Informe de gestión 	<p><i>Al final del mandato</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dañar la imagen de la entidad pública que ha dirigido - No facilitar la transición

Del mismo modo, todo lo dicho, podría plasmarse en la necesidad de establecer y mantener un ciclo virtuoso de dirección política y pública, que quedaría reflejado de forma esquemática en el siguiente gráfico:



Como puede observarse, hemos preferido hacer hincapié en las competencias y capacidades que deben adquirirse, y no tanto la exigencia de ninguna titulación específica, sin perjuicio de que algunas titulaciones puedan resultar de más utilidad que otras. Seguidamente veremos una posible fórmula para adquirir esa cualificación.

4.3. Hacia una Academia de Gobernantes

Si todas las profesiones requieren unas enseñanzas previas, un programa de estudios y un periodo de prácticas, ¿por qué el político no parece necesitar ninguna cualificación previa, ni experiencia concreta, ni siquiera cuando se dedica a dirigir organizaciones públicas? No parece que aquí la ciencia infusa baste ni que el mero hecho de pertenecer a la “clase” política sea un título que habilite sin más para gestionar con habilidad los asuntos públicos. Por ello, o bien la política es capaz de atraer a los mejores, en este campo al menos, o se dota de los medios necesarios para que sus dirigentes puedan aspirar a los mayores niveles de excelencia.

Yehezkel Dror ha señalado que la idea de perfeccionar a los políticos resulta inaplazable pues al menos que éstos sean capaces de entender y manejar asuntos complejos e inciertos, perderán influencia o sus decisiones se verán deterioradas. Y agrega que aunque el perfil de los políticos está subordinado a los valores que determinan su selección en las elecciones democráticas, esto es compatible con establecer centros nacionales de formación, donde los políticos estudien aspectos fundamentales de la sociedad, analicen instrumentos modernos de decisión y desarrollen nuevas ideas sobre modos de dirección política y faciliten el reaprendizaje para sus dirigentes.

La mayoría de los países de nuestro entorno se han dotado de centros de formación para dirigentes, bien públicos (Escuela de Gobernantes de Sao Paulo y Escuela de Gobierno de la misma ciudad), bien semipúblicos (*National School of Government* en Reino Unido, Australia and *New Zeland School of Government*) o privados. Entre los públicos cabe resaltar a la ENA francesa (Escuela Nacional de Administración) que cumple indirectamente ese papel al asegurar una excelente y completa formación para los cuerpos de funcionarios de alto nivel, de donde proceden en un elevado porcentaje los principales cuadros de los partidos políticos. Entre los centros privados podemos destacar a la *Harvard Kennedy School* que tiene como principal misión la de “formar a líderes capacitados para que puedan realmente mejorar la vida de la gente” o también la Universidad de Oxford que ha creado recientemente la *Blavatnik School of Government* destinada específicamente a formar futuros jefes de Gobierno con una previsión de 120 estudiantes a partir de 2012, y que contará como ponentes entre otros a Bill Clinton, Nelson Mandela y Kofi Annan (cfr. *ABC*, 21 de septiembre de 2010). En la Universidad de Stanford, por su parte, se ofrece dentro del marco de la *Graduate School of Business*, un curso cuatrimestral titulado “*The Paths to Power*” dirigido por el profesor Jeffrey Pfeffer, autor del libro *Managing with Power*. Se fundamenta, entre otras cuestiones (*coaching* y dinámicas de grupo), en el estudio y análisis de casos y personajes reales que tuvieron éxito o fracaso en su aproximación y gestión del poder.

En España, cada partido se encarga de formar a sus cuadros, aunque este modelo “descentralizado” actualmente vigente no parece estar resultando muy exitoso a la vista de los resultados cosechados. Por su parte, las principales Universidades y Escuelas de Negocio (IE, IESE, ESADE, entre otras) cuentan con ofertas de Masters en Dirección o Gestión Pública a los que acuden normalmente funcionarios de las tres Administraciones pero casi ningún dirigente político. Por tanto, una primera solución sería que cada partido político con aspiraciones a responsabilidades de gobierno o bien creara una Escuela de negocios (públicos) propia o llegara a algún tipo de acuerdo con alguna de las existentes en España (las cuales se encuentran por cierto entre las mejores del mundo) para formar-seleccionar a sus cuadros. Sin embargo, los intentos de algunos centros privados por intervenir en este campo han tenido poco éxito debido, entre otros motivos, a las reticencias de la mayoría de los partidos a la intromisión de terceros o a su (excesivo) coste.

Por ello, cabe proponer otra alternativa, retomando en parte la idea, no tan antigua, de convertir al INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) en algo pa-

recido a la ENA francesa. Se trataría más en concreto de que el INAP pudiera formar (incluso de forma gratuita) a los cuadros de los partidos con representación parlamentaria (los únicos que pueden formar parte del gobierno), al menos en las singularidades que implica dirigir un organismo público (y lo mismo podrían hacer las escuelas de administración de ámbito autonómico). Sin embargo, en los últimos tiempos esta posibilidad puede haberse complicado algo más pues ese centro, con más de 50 años de historia y 200 millones de euros de presupuesto, ha quedado dentro de los organismos a los que se ha rebajado el rango⁷⁵. Cabe esperar que ello no sea el trasunto de una escasa consideración a la formación y a la selección (rigurosa) de los funcionarios como elemento estratégico de la Administración Pública, ni coarte otras posibles áreas de actuación, como la aquí propuesta.

En todo caso, como método de enseñanza, para mejorar las capacidades de dirección bastaría estudiar la biografía y actuación de los personajes que han conseguido históricamente la excelencia para imitarles y hacer lo propio con quienes han sido unos dirigentes desastrosos para alejarse de su contra-ejemplo.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

La Administración debe aspirar a convertirse en una organización de éxito y, dentro de sus limitaciones, contribuir a escribir el futuro, pero para ello se requieren políticos, dirigentes y directivos que se tomen la función de gobernar en serio. Hasta ahora una Administración profesional ha podido canalizar de forma razonable las nuevas iniciativas y propuestas políticas al tiempo que atemperaba decisiones erróneas o riesgos no previstos. Pero si la Administración resulta fallida, inoperante y hasta sencillamente prescindible por su ineficacia, sea esta absoluta o comparada, el propio sistema quedará desprotegido, a merced de sus propios vaivenes y excesos. Nos guste o no, existe un riesgo de que el sistema político-institucional por nosotros conocido hasta ahora, pueda colapsar precisamente por “un déficit de competencia” en sus dirigentes que deriva en falta de fiabilidad del modelo.

La verdadera esencia de la democracia es asegurar que cada uno/a pueda desarrollar todo su potencial, pues “todos valemos para algo” y en ese algo debemos poder aspirar a la excelencia. Pero cosa bien distinta es que “todos valgan para todo” o que “valgan lo mismo para hacer cualquier cosa” o que cualquier puesto en la sociedad pueda ser desarrollado por cualquiera. Los poderes públicos, como reza el art. 9.2 de nuestra Constitución deben remover obstáculos, promover condiciones y facilitar la participación, pero dentro del principio insoslayable de “a cada uno según su capacidad y su mérito”. Esto no es sinónimo de ningún rancio elitismo sino de un

75 En el Acuerdo (publicado el 6 de mayo de 2010 en el BOE) de Consejo de Ministros, sobre racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, se reduce el rango de Dirección General del INAP a Subdirección General, lo que contrasta con la consideración de Subsecretaría que tuvo el mismo Instituto en parte de los años ochenta y noventa.

realismo que trata de proveer al bien común y que se concreta en un verdadero derecho de los ciudadanos a contar con los mejores dirigentes políticos y directivos públicos posibles.

Más allá de retorcidas interpretaciones, lo que parece claro es que el “arte” de gobernar no es cosa que se improvise sino que exige formación, experiencia y capacidades concretas. Por tanto, de poco vale plantear grandes reformas administrativas o crear una categoría de directivos públicos profesionales si los máximos responsables de los distintos organismos públicos viven al margen de cualquier exigencia de excelencia. Pero es más, dejar las organizaciones públicas en manos de dirigentes poco formados o incompetentes sale muy caro tanto en términos políticos (escándalos, pérdidas de oportunidades o grandes fracasos), como económicos (sentencias en contra, errores de bulto, gastos excesivos, ineficacias, corrupción, pérdida de confianza y fiabilidad), al tiempo que nos aleja de algunos de nuestros socios-competidores más cercanos.

Por tanto, los partidos políticos harían muy mal en enrocarse en una posición de vanidad institucional y despreciar como agoreros a los que alertan de que existe un problema cuando al mismo tiempo se esfuerzan en sugerir soluciones y alternativas. De hecho, la desconexión de los ciudadanos cada vez mayor con sus políticos viene motivada (al menos en parte) por la toma de conciencia de que los dirigentes políticos no inspiran confianza ni son fiables para proveer y satisfacer sus necesidades o lo hacen a un coste que resulta excesivo o contraproducente.

Cuando Felipe González ganó por primera vez las elecciones el 28 de octubre de 1982 lo hizo con un lema “por el cambio” que, según explicó en un artículo publicado en *El País*, en realidad venía a significar “Que España funcione”. Hoy, 28 años después, cabe afirmar que el reto de España vuelve a ser el mismo, si alguna vez ha dejado de serlo. La misión prioritaria e inaplazable de esta época en la que todos estamos afectados y comprometidos es hacer que el Estado y todas sus instituciones aspiren a la excelencia o al menos que funcionen de forma eficaz y eficiente. Ante esta tarea las diferencias ideológicas deben quedar en un segundo plano pues toda nueva propuesta corre el riesgo de quedar paralizada por “déficit de competencia”.

Este déficit estructural tiene un trasfondo “cultural” pues refleja unos hábitos sociales respecto a qué criterios deben primar a la hora de seleccionar altos profesionales o acceder a ciertos puestos relevantes. En realidad, cabe hablar de un fracaso colectivo o generacional que se concreta, por ejemplo, en que asumamos con cierta resignación el que tengamos uno de los mayores paros de la OCDE o uno de los mayores déficit comerciales del mundo. No obstante, como decía Antonio Machado (en el poema “El mañana efímero”) hay una “España de charanga y pandereta (...), de espíritu burlón y alma inquieta”, pero también hay otra España “del cincel y de la maza (...) de la rabia y de la idea”. Por tanto, cualquier alternativa real pasa por un cambio cultural que afecta a políticos, gobernantes, directivos, funcionarios, pero también a empresarios, periodistas, agentes sociales y en general a toda la sociedad

que da fácilmente por descontados graves errores a la hora de votar candidatos o que hace suyos determinados contra-valores.

Si fallamos en este empeño, o no lo conseguimos, cabría afirmar que merecíamos nuestro destino o simplemente, parafraseando a Leopoldo Alas Clarín, que:

“La heroica España, dormía la siesta”.

Recibido: 15 de noviembre de 2010

Aceptado: 17 de noviembre de 2010

