EL MAL LIDERAZGO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Conceptos del libro

La extraña pareja.

La procelosa relación entre políticos y funcionarios[1]

Por Carles Ramió[2]

Las instituciones públicas, en su acepción de organizaciones, poseen todo tipo de recursos para alcanzar sus objetivos siempre anclados en el logro del bien común y en la defensa del interés general. El recurso más crítico y con mayor capacidad de aportar valor añadido tiene un carácter subjetivo, son las personas, es decir: los empleados públicos. De su buen hacer profesional depende la eficacia y la eficiencia organizativa; de la buena articulación y sinergias de sus conocimientos depende la inteligencia institucional; de sus valores y parámetros culturales depende la ética institucional. Finalmente, de su valentía depende la innovación institucional tan necesaria siempre pero muy en especial en momentos de crisis económica, política y social como la que padecemos desde hace varios años en nuestro país.

Pero para lograr eficacia, eficiencia y, especialmente, inteligencia y ética institucional que conduzca a un buen gobierno es condición necesaria poseer buenos profesionales inteligentes y con buenos valores pero no es la condición suficiente. La argamasa que permite canalizar en positivo (y desgraciadamente también en negativo) estos beneméritos recursos es el liderazgo institucional. Es tarea del líder, de los líderes, lograr la máxima capacidad de sus organizaciones públicas articulando los conocimientos, ideas y valores de los empleados públicos. Y aquí es donde nuestras administraciones públicas tienen un problema grave y complejo. El liderazgo de las instituciones públicas tiene una naturaleza dual: por una parte tenemos al líder político y, por otra parte, al líder profesional generándose un liderazgo con dos cabezas que tienen una forma muy diferente de pensar, de percibir los problemas y de plantear las soluciones ya que provienen de culturas distintas y poseen conocimientos y experiencias vitales muy diferentes. El líder político aporta legitimidad democrática a la institución y una visión estratégica. El líder profesional aporta conocimientos técnicos de gestión y capacidad operativa. Es absolutamente crítico que ambos perfiles trabajen en armonía para alcanzar un buen rendimiento institucional. Pero hay muchos condicionantes negativos que dificultan esta necesaria sincronización profesional, de valores e incluso personal entre estos dos roles. El principal condicionante es la asimetría entre estas dos cabezas, entre estos dos perfiles de liderazgo. Por una parte uno (el político) dirige y está por encima del otro (el profesional), por otra parte uno posee un buen conocimiento del medio y de las complejidades técnicas (el profesional) y el otro no disfruta de este dominio y puede sentirse muy desamparado (el político). Resumiendo en una breve frase: el inexperto dirige al experto. Esta relación asimétrica es dura y muy difícil

---

[1] Ramió Matas, Carles, *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios,* Madrid, Ed. Catarata, 2012. http://www.catarata.org/libro/mostrar/id/774

[2] Carles Ramió es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

de gestionar para ambos y se pueden generar todo tipo de desencuentros y de desconfianzas que descarrilen en una deficiente política y en una deficiente administración.

Para evitar este posible doble descarrilamiento es imprescindible regular la dirección pública profesional que es el mecanismo que se han dotado los países más avanzados en gestión pública para intentar superar estos potenciales desencuentros y desconfianzas. La regulación de la dirección pública profesional consiste en dotarse de una norma (pero muy especialmente de unas reglas del juego y de unos valores) que defina de forma nítida hasta donde llega el espacio de dirección política y hasta donde llega el espacio de dirección estrictamente profesional. Cada espacio debe poseer sus propias reglas, valores e incentivos y, en especial, hay que definir los mecanismos de interacción entre ambas esferas.

En España ninguna Administración pública ha realizado este esfuerzo de regulación de la dirección pública y ha dejado este ítem crítico de calidad institucional en manos de la autorregulación de los diferentes actores, en manos de la subjetividad más absoluta. Esta fórmula casi libertaria no suele funcionar bien en la práctica y sus rendimientos institucionales son, en el mejor de los casos discretos y en el peor de los casos desastrosos. A mi entender son cuatro los grandes problemas que padecemos a nivel de liderazgo institucional en nuestras administraciones públicas: el travestismo institucional, el infantilismo, la falta de inteligencia y, finalmente, una mala gestión del amor.

Uno de los grandes problemas de la carencia de una regulación de la dirección pública es el travestismo institucional entendido éste como la trasmutación de roles entre los políticos y los funcionarios. A saber: políticos que en la práctica se ocupan más de prácticas y competencias funcionariales y funcionarios que atienden más a prácticas y competencias de carácter político. En España esta confusión de roles es sencillamente espectacular. Es muy difícil precisar hasta donde llega la política y en que punto empieza la administración de carácter técnico y profesional. Este extraño fenómeno tiene una doble explicación. Por una parte a muchos políticos les cuesta asumir sus muy difíciles quehaceres que se pueden resumir en lograr articular los intereses egoístas de los ciudadanos en un bien común y en el interés general. Casi nada. Es tarea tan difícil que muchos de ellos se refugian en la gestión del día a día que, a pesar de su complejidad técnica, es una función que genera mucha más certidumbre y confort. El resultado es que poseemos instituciones públicas que son como barcos que navegan sin rumbo ya que la sala de mando está vacía porqué el capitán (el político) está en la sala de máquinas pasándolo en grande engrasando el motor de la nave. Por otra parte, los funcionarios legítimamente ambiciosos que quieren tener éxito profesional detectan que el espacio directivo es muy difuso y que es necesario coquetear con la política si uno desea ocupar puestos relevantes de dirección (léase algunos puestos de libre designación). En este sentido hay toda una batería de perversos incentivos que impulsan a los profesionales a entrar en el juego político de lealtades y seudomilitancias.

Otro problema es el infantilismo entendido este como la no asunción de responsabilidades por parte de los directivos públicos políticos y profesionales. La mayoría de los cargos políticos han hecho de la política una profesión que implica que su bienestar económico depende básicamente de mantenerse en el cargo que ocupan. Y esto los conduce a comportarse con una cobardía infantil a inhibirse en su tarea de tomar decisiones. Tomar una decisión es peligroso ya que puede no gustar a los superiores y puede ser motivo de cese. Curiosamente en las administraciones públicas no suele cesarse a ningún cargo político si no toma decisiones siendo este el sendero más fácil para mantenerse en el puesto. Y los directivos profesionales tampoco tienen muchos incentivos para arriesgarse y tomar decisiones ya que éstas pueden disgustar a sus superiores políticos. Un directivo profesional que ocupa un puesto de libre designación tiene siempre la espada de Damocles del cese discrecional encima de su cabeza y acaba entendiendo con el tiempo que su función es hacer la vida confortable a su político, asumir el rol de palmero y surfear la mayoría de los problemas críticos de su organización.

Un tercer problema es la falta de inteligencia institucional. La gestión pública moderna es cada vez más compleja tanto para los directivos políticos como para los profesionales.

Conscientes de esta complejidad (administración relacional, e-Administración, gerencialismo, participación democrática, etc.) las administraciones públicas han hecho un ingente esfuerzo en capacitar a sus directivos (eso sí mucho más a los profesionales que a los políticos) en herramientas modernas de gestión. Pero una cosa es el dominio de los instrumentos de gestión y otra cosa es la inteligencia institucional que no se ha promovido en absoluto. El resultado es que tenemos directivos públicos con un gran dominio técnico pero que carecen de capacidad analítica para ser proactivos, para definir bien los problemas y para diseñar buenas estrategias de implementación del amplio instrumental que dominan a la perfección.

Un cuarto y último gran problema es la mala gestión del amor que conduce a la casi inevitable desmotivación del directivo profesional. Es imprescindible que el directivo público, y en general cualquier funcionario, esté enamorado de la institución pública en la que presta sus servicios, apasionadamente enamorado en la defensa del interés general y del bien común, enamorado de estar al servicio de sus conciudadanos. Ser directivo o funcionario público no es sólo una profesión sino también debe ser una vocación y un sentimiento. Sin duda hay que ser un buen profesional pero también poseer un conjunto de valores y ética vinculados a la defensa del bien colectivo. Afortunadamente esto no es un gran problema ya que la mayoría de directivos públicos y de funcionarios, en general, están enamorados del servicio público y de las instituciones administrativas que los acogen. El punto delicado es que el amor convencional es cosa de dos: uno/a está locamente enamorado (un directivo profesional) de otro/a (la Administración) y espera un mínimo retorno. Pero las instituciones públicas tienen tendencias autistas y les cuesta mucho devolver el amor que reciben de sus directivos. No suelen dar señales de cariño y cuando muestran algún sentimiento éste suele ser ácido y desagradable (las administraciones pueden, sin proponérselo, ser muy duras con sus empleados). Cuando un amor no es correspondido durante largo tiempo hay dos salidas naturales salvo heroísmos de folletín: el desamor o el odio. Un directivo público enamorado del servicio público pero que sólo acumula desengaños de su institución acaba desenamorándose. Y adopta el rol de directivo pasota que implica que todo le da igual, y pierde la pasión por su trabajo y adopta una lógica mecánica, fría, abúlica y gregaria. Pero hay un escenario todavía peor: el del directivo que es tan apasionado que no sabe transitar hacia la indiferencia y que acaba transformando el amor en odio; y entonces nos encontramos ante directivos públicos que odian profundamente a las administraciones para las que trabajan. Estamos ante unos directivos quintacolumnistas que se dedican a poner sutilmente palos a las ruedas a innovaciones y nuevas políticas. En definitiva, un directivo profesional que constata como su carrera depende de todo tipo de variables aleatorias más de carácter político y subjetivo y no de méritos de naturaleza objetiva que hoy es nombrado para un puesto sin saber muy bien el motivo y que mañana es cesado de forma totalmente discrecional es muy difícil que mantenga su motivación y su enamoramiento con la institución durante largo tiempo.

Para concluir es evidente que la regulación del espacio directivo en nuestras administraciones públicas no solventaría de plano estas cuatro grandes disfunciones que sintéticamente aquí se han relatado. Pero sería de una gran ayuda para minimizarlas y canalizarlas de forma mucho más sensata para lograr una mejor calidad de la política y de la administración y con ello alcanzar el anhelado buen gobierno. Y en este sentido siempre está en nuestra mente la pregunta: ¿Por qué en España no se regula la dirección pública profesional? La respuesta tiene dos componentes y es conocida por la mayoría: por una parte la clase política y los partidos políticos carecen de altura de miras y de generosidad institucional. En este sentido prefieren dejar las cosas como están a pesar de sus catastróficos resultados porque quieren seguir disfrutando de la discrecionalidad que le permite un dominio de las instituciones públicas sin cortapisas para dirigirlas, en el mejor de los casos, de forma más cómoda o para, en el peor de los casos, dar rienda suelta a sus instintos clientelares. Por otra parte, los empleados públicos, muchas veces muy mal representados por los sindicatos, no están muy motivados en poseer lo que ellos perciben como una aristocracia directiva (el elitismo tiene muy mala prensa en nuestro país) que tenga mayor robustez institucional para dirigir a las organizaciones públicas (es decir, a los

propios empleados públicos). Hasta que no se rompa este doble egoísmo estrecho de miras derivado del corporativismo de políticos y empleados públicos no va a existir en España una dirección pública profesional.

Por último, a los lectores latinoamericanos no se le escapará que la mayoría de estas reflexiones son perfectamente extrapolables a la realidad institucional de las administraciones públicas de sus respectivos países. La mayor parte de las veces donde aparece la voz “España” bien se podría poner “América Latina y España” para desgracia y escarnio de ambos lados del Atlántico.