

## EL PERSONAL DIRECTIVO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

José Bermejo Vera, Elisa Moreu Carbonell, José Luis Bermejo Latre, Víctor Escartín Escudé, Miguel Ángel Bernal Blay, María del Carmen de Guerrero Manso.  
Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2011

En esta obra, de autoría múltiple, se plantea un análisis detallado de la figura del Directivo Público, a raíz de su descripción en el Estatuto Básico del Empleo Público (en adelante EBEP). Dicha norma ha buscado plasmar en un texto homogéneo las reglas mínimas y básicas del régimen de quienes sirven en las administraciones públicas de España.

La obra se divide en seis partes: una primera, introductoria, que ya plantea varios de los cuestionamientos y propuestas que se desarrollan en las posteriores. En la siguiente parte se dan determinados alcances respecto a los métodos de designación del personal directivo. La tercera se refiere a la implementación de la evaluación de desempeño en los directivos públicos, así como detalla sus posibles efectos.

Igualmente, en la cuarta se señalan una serie de conceptos y propuestas a considerar en relación a las retribuciones e instrumentos retributivos aplicables a los directivos. En la quinta parte se analiza el sistema de incompatibilidades aplicable al personal directivo. Finalmente, en consecuencia con lo señalado en las partes previas, y a manera de conclusiones, se señalan las principales lagunas que el EBEP ha generado como consecuencia de la insuficiente regulación del régimen del personal directivo y en ese sentido desarrolla propuestas para regular dicho régimen, de acuerdo a lo expuesto en los capítulos anteriores.

La obra plantea dos ideas de fondo con respecto a la regulación de la figura de personal directivo en el EBEP, por un lado la “deslegalización” generada por esa misma norma, como consecuencia de la delegación legislativa que se prevé respecto a la regulación del personal directivo profesional. Se considera que esta remisión normativa puede ser utilizada indebidamente y genera dificultades para una regulación adecuada y uniforme de los directivos públicos. En segundo lugar, y en relación con la anterior, los autores coinciden en proponer la necesidad de establecer un régimen jurídico propio para los directivos públicos.

En una valoración sucinta del libro, quiero resaltar el término “directivos fácticos”, que acuña el profesor BERMEJO VERA, refiriéndose a la inexistencia de regulación jurídica de la figura de los directivos en la Administración y con ello a la existencia de personas que ejercen realmente funciones de dirección y sobre todo a “...la tergiversación de la figura de los eventuales (personas de confianza política o personal) ejerciendo tareas de índole muy similar a las directivas.” (p.33).

Dichos “directivos fácticos” generan una transfiguración del carácter auténtico del personal directivo profesional.

El profesor BERMEJO VERA plantea, como consideración previa, el desarrollo de las condiciones jurídicas que sustentan el régimen específico del personal directivo, cuestionando en principio la regulación que sobre el particular recoge el EBEP, que se limita a establecer las bases del estatuto del personal directivo, “...con tal grado de abstracción que va a resultar muy difícil la caracterización y el régimen jurídico que desarrolle la novedosa figura” (p.43).

Esta indefinición hace necesario diferenciarlo de otras figuras como los altos cargos, de carácter más político y no sujetos a evaluación, ante lo cual el personal directivo es designado por razones de idoneidad. De igual modo, tampoco cabe confundirlo con el personal eventual, el cual depende de la confianza de quien lo recluta. No resultan figuras similares, pues la designación del personal directivo atenderá a principios de mérito y capacidad, y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

Con relación a la idoneidad, se señala que la clave de la misma se encontrará en el historial profesional de los candidatos o aspirantes que determinan la aptitud profesional para el puesto. Asimismo, BERMEJO VERA resalta la confusión entre órgano, función y titular del órgano, de modo tal que el personal directivo profesional no podría suplantar al órgano administrativo ni desempeñar sus funciones. Ello haría necesario adaptar la estructura organizativa de las administraciones públicas, “...haciendo compatible la estructura por órganos y la estructura por personas, perfectamente definidas y delimitadas ambas precisamente desde una perspectiva funcional” (p.58).

Con respecto a los métodos de designación del personal directivo, a cargo de ESCARTÍN ESCUDÉ, resulta pertinente recordar que la selección de los mismos generalmente se ha producido libremente, mediante una decisión discrecional, considerando generalmente razones de confianza política o personal, ello no permitía asegurar que la persona reuniera el conjunto de habilidades gerenciales necesarias para el desempeño de puestos directivos.

De este modo la selección del personal directivo se ha venido produciendo heterogéneamente, a pesar de que la correcta configuración de los métodos de selección debería resultar un punto de partida para asegurar la competencia de las personas que van a desarrollar funciones directivas dentro de la Administración.

Precisamente, para enfrentar esta situación, es ineludible utilizar métodos de selección de directivos públicos conforme a los principios de mérito y capacidad, y mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Conjuntamente con ello, interviene el concepto de idoneidad para adecuar los tradicionales métodos de selección a las necesidades específicas de los puestos directivos y permitir la selección del candidato más adecuado para ejercer las funciones directivas.

De acuerdo a este criterio, será necesario determinar "...las funciones y cometidos específicos del puesto directivo a cubrir, estableciendo un perfil detallado del puesto que permitirá, a su vez, la consideración de idoneidad del perfil de cada uno de los candidatos respecto a éste" (p.84). Debiéndose tener en cuenta que el concepto de idoneidad no debería englobar factor alguno de confianza política o personal.

Partiendo de la selección, es necesario exigir mayores competencias para asumir puestos de dirección y de mayor responsabilidad, garantizando así el logro de las metas en las entidades públicas. Resulta por ello prioritario incidir en la mejora de los instrumentos de selección de personal.

Aspecto de sumo interés de la obra lo constituye el referido a la evaluación de desempeño de los directivos públicos, la cual requiere estar sujeta a ciertos principios, como lo son los de igualdad, transparencia y objetividad. Se dice al respecto que la evaluación se constituye en una "...herramienta al servicio de la eficacia y la eficiencia, y en una forma privilegiada para desarrollar las políticas de recompensa y de motivación de los directivos" (p.100). Como en nuestro país, también en España se presenta el problema de la ausencia de una cultura evaluadora real, ante ello es importante que el sistema de evaluación cumpla una serie de requisitos generales que aseguren su buen funcionamiento y aplicabilidad, como son la relevancia, fiabilidad, discriminación y practicidad.

Coincidimos en que la evaluación permite mejorar la actividad de los directivos públicos, y que resulta imprescindible establecer de manera clara y *a priori*, la actuación exigida a cada uno de los empleados que serán sometidos a la evaluación. Se dice también que habrá de considerarse el desempeño de sus subordinados, aspecto que es más debatible, en todo caso sería un factor a considerar dentro de la evaluación, sujeto a un peso específico, pero sin ser determinante para el resultado final de la evaluación.

Más allá de los detalles de esa evaluación, en general el sujeto pasivo de la evaluación deberá conocer qué se evalúa, en qué momento se lleva a cabo la evaluación, quién o quiénes serán los encargados de realizarla, y, principalmente, qué efectos o consecuencias se derivan del resultado positivo o negativo de la misma.

Algo que muchas veces se olvida cuando se intenta implementar procesos de evaluación es identificar los objetivos de la misma, en ese sentido, GUERRERO MANSO plantea cuatro de ellos, como son la posibilidad de adoptar decisiones administrativas; la retroalimentación, al informar a los trabajadores sobre los resultados de su trabajo y cómo mejorarlo; permitir el desarrollo y crecimiento profesional; así como comprobar el funcionamiento de las prácticas de gestión de recursos humanos (pp.103-104).

Se desarrolla el contenido de la evaluación, valorando tanto la conducta profesional como el rendimiento o el logro de resultados. En el caso específico de

los directivos públicos, se considera la eficacia y eficiencia, la responsabilidad por su gestión y el control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados (p.109 y ss.); resulta por ello necesario, concretar qué materias, tareas u objetivos se incluirán en el ámbito de actuación de los directivos.

Aspecto a resaltar viene a ser la determinación del sujeto activo de la evaluación, planteando como la opción más conveniente la evaluación multinivel, pues a través de la misma "...pueden participar en la evaluación tanto los ciudadanos administrados, como el personal al servicio del directivo y sus superiores, además de abrirse a la posibilidad de que participen evaluadores externos que garanticen la objetividad e imparcialidad en el resultado final de la evaluación" (p.123).

Todo este procedimiento puede conllevar consecuencias tanto positivas como negativas, previstas normativamente ya sea mediante el establecimiento de un régimen disciplinario o a través de un sistema de incentivos relacionados con la carrera profesional o las retribuciones. Es importante destacar la adaptación del ritmo de ascenso a las evaluaciones obtenidas, de manera que, el que trabaja más y mejor, pueda ascender más rápido, evitando los ascensos automáticos.

Para el caso de los directivos públicos, éstos generalmente no pueden ascender en la carrera vertical, pero sí parece probable su progreso en la carrera horizontal, ya que no supone un cambio de puesto de trabajo, sino una mejora en las condiciones de su desarrollo con incidencia en el sistema retributivo. Cabe mencionar en este punto que la evaluación no puede limitarse a solo mantenerse en el puesto, dejando de lado las posibilidades de ascenso o retribuciones, si queremos que la misma sirva efectivamente de elemento motivador del buen desempeño.

En el capítulo IV, se señala que un diseño del modelo de retribuciones de los directivos públicos tendría que considerar ciertos límites como la legalidad y transparencia presupuestaria, considerando además determinados principios como suficiencia, igualdad y no discriminación, equidad y proporcionalidad en el sistema retributivo de los directivos.

Este sistema no debe obviar la posibilidad de adoptar otros instrumentos retributivos específicamente adecuados para los directivos. Varios de ellos de carácter flexible. Como señala BERMEJO LATRE "...lo importante será determinar la cuantía de la parte variable de la retribución, y concretar los indicadores más adecuados en cada caso para justificar dichas fórmulas" (p.149).

Con relación al régimen de incompatibilidades del personal directivo, se plantea que éste debe ser más estricto respecto al del resto de servidores públicos, tanto para desempeñar otros puestos en el sector público, o para compatibilizar su puesto de trabajo con determinadas actividades privadas.

En general, se debe buscar garantizar la independencia e imparcialidad de los directivos públicos, evitando los conflictos de intereses, por lo cual no deben

desarrollar actividades que puedan impedir o menoscabar las mismas. Para ello, también se requiere definir cuál es el procedimiento a seguir, y a qué instancia corresponde otorgar la autorización para efectuar determinadas actividades que no afecten tales principios.

Finalmente, la obra destaca una serie de propuestas para la configuración de un régimen jurídico de los directivos públicos, considerando que una norma básica como en el caso del EBEP, fija únicamente determinadas reglas y principios.

Ello deja de lado ciertos aspectos esenciales, como la misma definición de función pública directiva, pues puntualiza MOREU CARBONELL "...no basta reservar determinados puestos u órganos directivos a funcionarios, o introducir abstractos criterios de competencia profesional y experiencia, sino que es deseable contar con un grupo profesional especializado y formado en tareas de dirección" (p.179).

Se proponen cinco bases de un estatuto de la función directiva, como son la naturaleza del personal directivo, su sistema retributivo, los métodos de reclutamiento o selección, el sistema de incompatibilidades y la evaluación de resultados, incluyendo normas retributivas y de carrera profesional. Compartimos la idea de que "...no habrá una verdadera profesionalización de los directivos públicos si no se establece un estatuto jurídico inequívoco de esta figura, que garantice sus competencias y las blinde ante las veleidades de la clase política" (p.183).

Es preciso tener en cuenta que los directivos profesionales integran un colectivo estratégico para dirigir lo público, que participa con responsabilidad en la toma de decisiones y que asigna recursos públicos para formular y ejecutar políticas públicas (p.184). En función a ello, se requiere que las personas que asumen funciones directivas en el sector público, pasen por una selección exigente que asegure su idoneidad, permaneciendo en el puesto de acuerdo a su desempeño y calidad de trabajo.

Remitiéndonos al caso peruano, se requiere empezar por establecer qué tipo de personal directivo queremos, si es necesario tener un régimen específico de directivos públicos, y cómo debe ser la regulación, entre otros aspectos, de su proceso selectivo, funciones, y evaluación de desempeño.

Efectivamente iniciativas como la del Cuerpo de Gerentes Públicos, aunque insuficiente, pueden contribuir en la mejora de la Administración Pública debiendo destacarse principalmente su naturaleza transversal que permitiría trasladar su aplicación a la generalidad de las entidades públicas. Ello nos permitiría seguir avanzando hacia la profesionalización de la función directiva.

En suma, resulta encomiable el esfuerzo planteado por los autores y dirigido por el profesor BERMEJO VERA, para ofrecer propuestas concretas dirigidas a configurar un estatuto del directivo público profesional. La presente obra resulta valiosa, pues

constituye un aporte serio y estructurado en aras de dicho objetivo. Debemos tener en consideración lo expuesto en la misma para el aún incipiente desarrollo de la dirección pública en nuestro ordenamiento.

*Roberto Baca Merino*  
*Abogado por la Universidad de Piura*  
*Máster en Administración Pública por la Universidad de Alcalá*