

Carles Ramió Matas*

Victòria Alsina Burgués**

RELACIÓN ENTRE DIRECTIVOS POLÍTICOS Y DIRECTIVOS PROFESIONALES. SU IMPACTO EN TÉRMINOS DE RENDIMIENTO INSTITUCIONAL

El objetivo de esta investigación es: identificar cuáles son los diferentes perfiles de directivo político y de directivo profesional que podemos encontrarnos trabajando conjuntamente en la Administración Pública; analizar las posibles interacciones que se producen entre estos diferentes perfiles; y estudiar el impacto de cada una de estas interacciones en términos de rendimiento institucional. Esta investigación utiliza tres técnicas diferentes para la obtención y el análisis de la información: la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas (60), la administración de cuestionarios (300) y la organización de grupos de discusión (6). Este estudio permite llegar a conclusiones relevantes sobre la necesidad de potenciar unos determinados perfiles directivos políticos y profesionales y sobre la necesidad de regular el espacio de la dirección pública profesional. La originalidad de esta investigación recae en analizar el liderazgo institucional como producto de la interacción que se produce entre políticos y directivos públicos.

Palabras clave: directivos públicos, recursos humanos, rendimiento institucional, regulación, políticos, funcionarios, Administración Pública.

Clasificación JEL: D73, D78, J45, M51.

1. Objeto y diseño de la investigación

La relación existente entre los diferentes tipos de liderazgo institucional y los resultados obtenidos por

parte de una determinada organización pública es un elemento central de discusión en la literatura (Bertucci, 2006, 175; Bouckaert y Halligan, 2008, 23; Joyce, 1993, 3; Kettl, 1997, 446; OCDE, 1997, 1 y Verhoest *et al.*, 2004, 101) en la medida que diferentes investigaciones llegan a conclusiones diversas e incluso contradictorias sobre el mismo fenómeno (Ammons, 2002, 344;

* Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra.

** Real Colegio Complutense. Universidad de Harvard.

Jennings y Haist, 2004, 173; Moynihan *et al.*, 2011, 141; Swiss, 2005, 592 y Yang y Hsieh, 2007, 861). Asimismo, también son numerosos los estudios que analizan la figura del directivo público y su rol intra e interorganizativo como gestor de redes (Agranoff y McGuire, 1999, 18; Meier y O'Toole, 2001, 271; Milward y Provan, 2003, 37 y O'Toole y Meier, 1999, 505).

Teniendo en cuenta que en las organizaciones públicas el liderazgo institucional es producto de la interacción entre los directivos políticos (que ostentan una legitimidad democrática) y los directivos profesionales (que ostentan una legitimidad meritocrática), la originalidad del objeto de esta investigación recae en el hecho de analizar este liderazgo institucional como el producto de la interacción que se produce entre los diferentes perfiles de directivo político y de directivo profesional que podemos encontrar trabajando conjuntamente en la Administración Pública. Diferenciar la esfera política de la esfera profesional es un elemento crucial para entender el funcionamiento de las organizaciones públicas y es una dimensión analítica que normalmente queda al margen de las discusiones académicas. Asimismo, el hecho de vincular el liderazgo producto de estas interacciones a un determinado rendimiento institucional supone un intento innovador de definir unas pautas genéricas que sirvan para predecir las consecuencias de estas interacciones sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.

En concreto, la consecución de los objetivos perseguidos con la realización de esta investigación se estructura a través de las cuatro preguntas de investigación, de carácter descriptivo, que se detallan a continuación:

— En un contexto organizativo de índole pública, ¿cuáles son los diferentes perfiles de directivo político que podemos encontrar?

— En un contexto organizativo de índole pública, ¿cuáles son los diferentes perfiles de directivo profesional que podemos encontrar?

— Teniendo en cuenta los diferentes perfiles de directivo político y de directivo profesional existentes,

¿cuáles son las posibles interacciones que se producen entre ellos y qué elementos las caracterizan?

— ¿Cuál es la calidad percibida de las decisiones públicas adoptadas (en términos de rendimiento institucional) como consecuencia de cada una de estas interacciones?

Es importante destacar que, en el contexto de esta investigación, la calidad del proceso de toma de decisiones públicas se relaciona con el rendimiento institucional en cuanto que ésta determina la legitimidad, la eficacia y la eficiencia en su implementación y, en última instancia, la producción de una mejor cartera de servicios públicos para la ciudadanía. En este sentido, la hipótesis de partida en la que se fundamenta este estudio es que cuanto mayor sea la compenetración entre los directivos políticos y los directivos profesionales, mayor será la calidad de las decisiones públicas adoptadas y, consecuentemente, mayor será el rendimiento institucional fruto de esa interacción. Asimismo, este estudio permite llegar a conclusiones relevantes sobre la necesidad de potenciar unos determinados perfiles directivos, tanto del ámbito político como del ámbito profesional, y sobre la necesidad de regular el espacio de la dirección pública profesional.

Metodológicamente, esta investigación, planteada en términos cualitativos, utiliza tres técnicas diferentes para la obtención y el análisis de la información que permite dar respuesta a las cuatro preguntas de investigación planteadas. La combinación de estas tres técnicas (la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas, la administración de cuestionarios y la organización de grupos de discusión) permite la triangulación de la información y una mejora de la validez, la generalización y la transferibilidad de los resultados obtenidos.

La información sobre la cual se fundamenta este análisis se recopiló entre mayo de 2012 y diciembre de 2013. El trabajo de campo se realizó íntegramente en España. La muestra de directivos públicos participantes, tanto los de perfil político como los de perfil

CUADRO 1
ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD SEMIESTRUCTURADAS

Directivos entrevistados	Administración			Total
	Central	Regional	Local	
Políticos.....	5	5	10	20
Profesionales.....	10	10	20	40
Total	15	15	30	60

FUENTE: Elaboración propia.

profesional, se seleccionó buscando la representatividad de los tres niveles administrativos en que se puede segmentar la Administración Pública española¹.

Entrevistas en profundidad semiestructuradas

La realización de 60 entrevistas en profundidad semiestructuradas ha permitido definir los diferentes perfiles de directivo político (primera pregunta de investigación)² y de directivo profesional (segunda pregunta de investigación)³ que podemos encontrar en un contexto organizativo de índole pública. En el Cuadro 1 se detallan el número de entrevistas en profundidad semiestructuradas realizadas (60), desagregadas por nivel de Administración y perfil profesional.

Cuestionarios

Una vez definidos los diferentes perfiles de directivo político y de directivo profesional existentes, la administración

de 300 cuestionarios⁴ ha permitido definir y caracterizar las interacciones que se producen entre ellos (tercera pregunta de investigación)⁵ y la calidad percibida de las decisiones públicas adoptadas (en términos de rendimiento institucional) como consecuencia de cada una de estas interacciones (cuarta pregunta de investigación)⁶. En relación a esta última pregunta, a los directivos políticos y profesionales encuestados se les pedía que, en base a sus conocimientos y experiencia profesional, valorasen, para cada una de estas interacciones, la calidad de las decisiones públicas adoptadas en términos de rendimiento institucional en una escala tipo Likert de cinco puntos donde las posibles respuestas a elegir eran «muy baja», «baja», «media», «alta» o «muy alta». En el Cuadro 2 se detallan el número de cuestionarios administrados (300), desagregados por nivel de Administración y perfil profesional.

Grupos de discusión

La organización de grupos de discusión se ha utilizado como un elemento de control para validar los

¹ La categoría «Administración central» agrupa a directivos de la Administración General del Estado. La categoría «Administración regional» agrupa a directivos de las administraciones públicas de las diferentes comunidades autónomas. La categoría «Administración local» agrupa a directivos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales.

² En un contexto organizativo de índole pública, ¿cuáles son los diferentes perfiles de directivo político que podemos encontrar?

³ En un contexto organizativo de índole pública, ¿cuáles son los diferentes perfiles de directivo profesional que podemos encontrar?

⁴ La administración de los cuestionarios se realizó telemáticamente. Los directivos encuestados recibieron un correo electrónico con un enlace que les dirigía a un cuestionario *online*.

⁵ Teniendo en cuenta los diferentes perfiles de directivo político y de directivo profesional existentes, ¿cuáles son las posibles interacciones que se producen entre ellos y qué elementos las caracterizan?

⁶ ¿Cuál es la calidad percibida de las decisiones públicas adoptadas (en términos de rendimiento institucional) como consecuencia de cada una de estas interacciones?

CUADRO 2
CUESTIONARIOS ADMINISTRADOS

Directivos entrevistados	Administración			Total
	Central	Regional	Local	
Políticos.....	25	25	50	100
Profesionales.....	50	50	100	200
Total	75	75	150	300

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 3
GRUPOS DE DISCUSIÓN

Grupos de discusión	Administración			Total
	Central	Regional	Local	
Políticos.....	1	1	1	3
Profesionales.....	1	1	1	3
Total	2	2	2	6

FUENTE: Elaboración propia.

resultados obtenidos con las dos técnicas anteriormente descritas. En el Cuadro 3 se detallan el número de grupos de discusión organizados (6), desagregados por nivel de Administración y perfil profesional. En total, dos grupos de discusión (un grupo conformado por directivos con un perfil político y un grupo conformado por directivos con un perfil profesional) por cada uno de los tres niveles administrativos analizados. Cada uno de estos grupos estaba conformado por diez personas.

2. Problemas derivados de la no regulación de la dirección pública profesional

Las instituciones públicas poseen recursos muy diversos para lograr sus objetivos, siempre anclados en el objetivo del bien común y en la defensa del interés general. Sin embargo, el recurso que poseen con una

mayor capacidad de aportar valor añadido, los empleados públicos, es también el recurso más crítico. De su buen hacer profesional depende la eficacia y la eficiencia organizativa, y de sus valores y parámetros culturales depende la ética institucional. En este sentido, el liderazgo institucional juega un papel clave para canalizar en positivo (y también en negativo) los conocimientos, ideas y valores de los empleados públicos.

Y aquí es donde las administraciones públicas contemporáneas tienen un problema grave y complejo en la medida que el liderazgo de las instituciones públicas tiene una naturaleza dual. Por un lado, el líder político aporta legitimidad democrática a la institución y una visión estratégica. Por otro lado, el líder profesional aporta conocimientos técnicos de gestión y capacidad operativa. En este sentido, es absolutamente crítico que ambos perfiles trabajen en armonía para alcanzar un

buen rendimiento institucional. Sin embargo, hay muchos condicionantes negativos que dificultan esta necesaria sincronización profesional, de valores e incluso personal entre estos dos roles. El principal condicionante negativo es la asimetría de poder y conocimientos entre estos dos perfiles de liderazgo. Por una parte, el líder político dirige y está por encima del líder profesional pero, por otra parte, el líder profesional posee un buen conocimiento del medio y de las complejidades técnicas, mientras que el líder político no disfruta de este dominio y puede sentirse muy desamparado.

Teniendo en cuenta este escenario, la regulación de la dirección pública profesional es el mecanismo del que se han dotado los países más avanzados en gestión pública para superar estos potenciales desencuentros y conseguir una mayor sincronización entre estos dos roles. 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 dónde llega el espacio de dirección política y hasta dónde 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. A continuación se describen los cuatro grandes problemas, a nivel de liderazgo institucional, que padecen las administraciones públicas que no tienen regulada la dirección pública profesional.

Un primer problema derivado de la carencia de regulación es el intercambio de roles entre los directivos políticos y los directivos profesionales. Este extraño fenómeno tiene una doble explicación. Por una parte, a muchos directivos políticos les cuesta asumir lo que en realidad es su principal función: siguiendo el principio del interés general, articular los intereses individuales de los ciudadanos para la construcción de un bien común. Es una tarea tan difícil que muchos de ellos prefieren refugiarse en la gestión del día a día, la cual, a pesar de su complejidad técnica, es una función que genera mucha más certidumbre y confort. El resultado es la falta de liderazgo institucional y la

existencia de instituciones públicas que, en el fondo, no están dirigidas por nadie. Por otra parte, los profesionales legítimamente ambiciosos que quieren tener éxito profesional detectan que el espacio directivo es muy difuso y que es necesario acercarse a la política si uno desea ocupar puestos relevantes de dirección. En este sentido, hay toda una batería de incentivos que impulsan a los profesionales a entrar en el juego político de las lealtades y las pseudomilitancias.

Un segundo problema derivado de la carencia de regulación es la no asunción de responsabilidades por parte de los directivos públicos, tanto políticos como profesionales. La mayoría de los directivos políticos han hecho de la política su profesión en la medida que su bienestar económico depende básicamente de mantenerse en el cargo que ocupan. Y esto los conduce a comportarse con cobardía y a inhibirse en su tarea de tomar decisiones. Tomar una decisión es peligroso, en cuanto que puede no gustar a los superiores y ser motivo de cese. Curiosamente, la no toma de decisiones acaba siendo el sendero más fácil para mantenerse en el puesto. Asimismo, 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 amenaza del cese y esto acaba generando incentivos relacionados con la acomodación a las preferencias del directivo político y con la evitación de los problemas críticos de la organización.

Un tercer problema derivado de la carencia de regulación es la falta de inteligencia institucional. La gestión pública moderna es cada vez más compleja tanto para los directivos políticos como para los directivos profesionales. Conscientes de esta complejidad, las administraciones públicas han hecho un ingente esfuerzo en capacitar a sus directivos en el manejo de 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 la existencia de 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 utilizando el amplio instrumental técnico que dominan a la perfección.

Finalmente, un cuarto y último gran problema derivado de la carencia de regulación es la falta de incentivos para la motivación de los directivos profesionales. Ser directivo o funcionario público no es solo una profesión sino que también debe ser una vocación en la medida que aquellas personas que trabajan en la Administración deben 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 y funcionarios, en general, están inicialmente motivados para ejercer el servicio público en las instituciones públicas que los acogen. Ahora bien, la falta de incentivos para la motivación comporta que, a largo plazo, estos profesionales se desmotiven. Por ejemplo, un directivo profesional que constata cómo su carrera depende de variables aleatorias de carácter político y no de sus méritos de naturaleza objetiva es muy difícil que mantenga su motivación con la institución durante largo tiempo.

3. Perfiles de directivo político en una Administración pública

El directivo político es un directivo público que, en base al principio de la legitimidad democrática, ocupa un puesto de responsabilidad en la Administración. La principal función de un directivo político es la de impulsar, en su ámbito sectorial de actuación, la implementación de las políticas públicas del Gobierno. Entre sus muchas responsabilidades cabe destacar la de actuar como principal interlocutor de la institución o unidad que dirige, representándola externamente, y la de hacerse responsable de los resultados finalmente obtenidos. A todas estas funciones cabe añadir la de dirigir el trabajo de sus subordinados planificando y controlando sus actuaciones, una tarea esencial a la que, demasiado frecuentemente,

no se le presta la atención necesaria, teniendo en cuenta su enorme impacto en el momento de explicar el rendimiento institucional de las administraciones públicas.

Los cuatro perfiles de directivo político que se describen a continuación se han creado teniendo en cuenta dos variables diferenciadas: las posibles actitudes y aptitudes que adoptan en relación a sus funciones, y el tipo de relación que establecen con los directivos profesionales. Es importante señalar que estos cuatro perfiles no pretenden agrupar al 100 por 100 de los directivos que ocupan puestos de responsabilidad política, pero sí la gran mayoría.

El directivo político desinteresado

El modelo de directivo político desinteresado es aquel que responde a un perfil totalmente político. Es decir, es un político al que solamente le interesa la lógica de los partidos políticos y que rechaza las funciones de impulsar las políticas concretas que tiene que gestionar e implementar la Administración. En base a estas prioridades, es un político al que no le interesa en absoluto ocupar un cargo ejecutivo en el Gobierno ni en la Administración, una vez su partido ha alcanzado el poder. En consecuencia, ocupa un cargo solamente como un paso necesario para ir desarrollando su carrera política. Una vez dentro de la Administración, muestra un desinterés absoluto por conocer y entender las características y los perfiles del personal a su cargo. Le interesan poco las políticas concretas que debería impulsar y suele dejarlo todo en manos de sus directivos profesionales.

El directivo político desconfiado

A diferencia del perfil anterior, el modelo de directivo político desconfiado es aquel que tiene como objetivo alcanzar una posición relevante en el Gobierno y en la Administración para poder implementar sus políticas públicas. Sin embargo, es un político que no comprende la complejidad de la Administración y que, debido a

su desconocimiento, desconfía de ella y de sus empleados. Su único objetivo es sobrevivir y salir airoso de su experiencia ejecutiva que, aunque no lo reconozca de entrada, le provoca mucho miedo. Así pues, visiona su entrada en la Administración como una lucha constante contra todos los estamentos de la misma y utiliza todas sus habilidades de manipulación para buscar alianzas y complicidades de carácter táctico con los directivos profesionales que están más comprometidos con la institución y sus políticas públicas. El problema es que tampoco confía en sus aliados coyunturales, instrumentalizándolos hasta que dejan de serle útiles.

El directivo político pragmático

El modelo de directivo político pragmático puede definirse como una mezcla de los dos anteriores. Por tanto, estamos frente a un perfil de directivo neófito en temas de dirección ejecutiva y que centra sus preferencias en la política a extramuros de la Administración y no en la política dentro de la propia institución. Es el típico caso de un político que formalmente ocupa un puesto ejecutivo pero que, en la práctica, asume funciones muy distintas como asesorar a los cargos del Gobierno o del partido político sobre temas estratégicos de carácter político. En el marco del organismo o unidad que dirige, para superar esta situación asume una posición totalmente pragmática que le permita desarrollar con la máxima dignidad su función formal y poder dedicar el mayor tiempo posible a su función real. Para ello suele buscar alianzas y complicidades con los directivos profesionales que considera más apropiados para la dirección de la institución. En definitiva, busca buenos profesionales que le permitan cubrir al máximo las lagunas derivadas de su bajo nivel de dedicación.

El directivo político comprometido

El modelo de directivo político comprometido es aquel que tiene asumido que su objetivo es alcanzar un puesto en la Administración para poder implementar,

de forma efectiva, las políticas públicas previstas en el programa de su partido. Es el perfil idóneo de directivo en la medida que, con independencia de sus conocimientos sobre el ámbito sectorial a gestionar, se introduce con convicción en este nuevo rol, entendiendo rápidamente las especificidades de la Administración y aceptando las reglas del juego sin renunciar a cambiarlas para mejorarlas. Tiene un alto sentido de la responsabilidad, asume que él representa transitoriamente a la institución y, en un marco de lealtad y espíritu de servicio hacia la misma, la dirige diseñando políticas públicas con ambición pero escapando de traumáticas rupturas institucionales. Asume de forma crítica pero constructiva el legado de sus antecesores e inicia de forma incrementalista pero tenaz su hoja de ruta de cambio y mejora.

Asimismo, se relaciona de forma inteligente con sus directivos profesionales valorando y ponderando sus ventajas e inconvenientes. No suele hacer cambios radicales en las posiciones profesionales en el inicio de su mandato sino que, primero observa y analiza, y después actúa. Su sentido institucional hace que no sea permeable a prejuicios y que valore a sus directivos a nivel estrictamente técnico y profesional. Sin embargo, cuando lo considera necesario, impone de forma contundente su modelo e implementa los cambios (también en el personal directivo profesional) que considera necesarios e imprescindibles.

4. Perfiles de directivo profesional en una Administración pública

El directivo profesional es un directivo público que, en base al principio de la legitimidad meritocrática, ocupa un puesto de responsabilidad en la Administración. La principal función de un directivo profesional es la de acompañar al directivo político en la gestión de la implementación de las políticas públicas del Gobierno. A diferencia del sistema de nombramiento de los directivos políticos, fundamentado en la confianza, la gran mayoría de países no han regulado el sistema de nombramiento

de la figura del directivo público profesional y, consecuentemente, podemos encontrarlos, incluso dentro de un mismo país o institución, directivos profesionales nombrados siguiendo lógicas claramente diferenciadas. Independientemente de que éste sea o no funcionario, los elementos característicos que definen la figura del directivo profesional son dos: por un lado, el conocimiento técnico sobre el ámbito sectorial de actuación y/o el procedimiento administrativo a seguir para gestionarlo y, por otro lado, su papel clave como bisagra entre el mundo político y el mundo funcionarial.

Los cuatro perfiles de directivo profesional que se definen a continuación se han creado teniendo en cuenta dos variables diferenciadas: las posibles actitudes que adoptan en relación a su trayectoria profesional previa, sus conocimientos y su carácter, así como el tipo de relación que establecen con el poder político derivado de su forma de entender las reglas del juego de la dirección profesional. Es importante señalar que estos cuatro perfiles no pretenden agrupar al 100 por 100 de los directivos que ocupan puestos de responsabilidad política, pero sí a la gran mayoría.

El directivo profesional adulator

El modelo de directivo profesional adulator tiene como único objetivo profesional sobrevivir el máximo tiempo posible en puestos directivos. Son personas que adoran el poder y el estatus directivo y no contemplan su trayectoria profesional alejada de estos atributos. Tienen interiorizado que las reglas del juego de la dirección pública profesional son muy imperfectas, y que su permanencia en el puesto depende de sus competencias profesionales pero especialmente de sus habilidades para empatizar con el poder político. Así pues, siendo plenamente conscientes de que su continuidad en el puesto que ocupan está en manos de los directivos políticos, se ajustan plenamente a sus deseos y anhelos, sean éstos los que sean. Son totalmente contingentes y se adaptan de forma muy rápida de un entorno político a otro dedicándose a hacer la vida de su responsable político lo

más confortable posible, sin valorar los efectos institucionales de su conducta. Este perfil es cada vez más mayoritario entre los directivos profesionales en la medida que es el más resistente a los cambios políticos y el sistema actual lo incentiva de forma evidente.

El directivo profesional refractario

El modelo de directivo profesional refractario se caracteriza por estar profundamente decepcionado y esceptico con su profesión e institución. Después de haber vivido comportamientos erráticos de decenas de directivos políticos y profesionales, ha llegado a una conclusión pesimista respecto al rendimiento institucional de la Administración. Así pues, es aquel perfil de directivo que no encuentra motivos para implicarse ni para luchar más allá de lo exigido por una mínima profesionalidad. Las continuas incertidumbres políticas y profesionales le han hecho renunciar a tener una visión estratégica y le han llevado a inhibirse de sus funciones directivas de carácter relacional, concentrándose solamente en ejecutar las competencias de carácter más técnico. Cuando la visión de su superior político no coincide con sus certidumbres técnicas, tiene la habilidad de encontrar problemas y dificultades aunque éstas no existan realmente. Todo tiene que plegarse a su forma de ver las cosas. Utiliza su poder de experto hasta el final. Es un perfil directivo que resulta extenuante para sus superiores, a los que les cuesta encontrar argumentos para cesarlo de forma objetiva, ya que formalmente es impecable en su trabajo.

El directivo profesional cínico

El modelo de directivo profesional cínico agrupa a los directivos profesionales que transforman su lealtad institucional en desafección hacia sus propias instituciones y, muy en especial, hacia los responsables políticos de las mismas. Son profesionales que suelen haber percibido ser objeto de una gran injusticia (sea ésta cierta o no) que les hace adoptar una actitud cínica durante un determinado período político o para el resto de su vida

profesional. No disimulan en absoluto esta desafección y se enfrentan constantemente a sus superiores políticos, midiéndolo todo en términos estrictamente profesionales y sin tener ninguna complicidad con la política. Suelen ser muy buenos profesionales en sentido estricto, aunque sus prejuicios y la forma en que los manifiestan les hace poco solventes. Su fortaleza proviene de cuidar mucho su imagen fuera de su estricto ámbito organizativo y gozan de prestigio en el resto de la institución, dando la sensación en el entorno que el que falla es su superior y no ellos.

El directivo profesional comprometido

El directivo profesional comprometido representa un modelo de directivo profesional con una gran vocación de servicio público y lealtad institucional. Saben distinguir perfectamente las instituciones de sus reglas del juego y de las personas que las dirigen. Esta inteligente diferenciación les hace menos vulnerables emocionalmente ante posibles injusticias. Solo saben trabajar en un clima de confianza personal y política en ambos sentidos. A este respecto, suelen ser personas a las que les cuesta aceptar ocupar un puesto de dirección en la medida que consideran que es prioritario ser merecedores de la confianza de sus superiores y, muy especialmente, que ellos mismos confíen en sus superiores. Son muy comedidos en las opiniones y acciones, pero cuando consideran que su superior se equivoca se lo dicen de forma abierta aunque no exenta de diplomacia. Son muy fluidos cuando la dirección política posee un mínimo de solvencia profesional y política pero, cuando no es el caso, son muy incómodos. Es el mejor modelo pero no es el mayoritario en la medida que el sistema actual no genera el sistema de incentivos necesarios para propiciarlo. Asimismo, muchos directivos profesionales inicialmente comprometidos acaban quemándose y alejándose de este perfil ante reiteradas situaciones de gran entrega en la que se sienten engañados o menospreciados.

5. Posibles interacciones entre los diferentes perfiles de directivo político y de directivo profesional y calidad percibida de las decisiones públicas adoptadas en términos de rendimiento institucional

Los cuatro perfiles de directivo político y los cuatro perfiles de directivo profesional descritos anteriormente dan lugar a 16 posibles interacciones entre ellos. A continuación se describen cada una de estas posibles interacciones, explicando qué elementos las caracterizan y detallando sus consecuencias en relación a la calidad percibida de las decisiones públicas adoptadas en términos de rendimiento institucional.

En relación a este segundo punto, el Cuadro 4 incluido a continuación resume estas 16 posibles interacciones y, para cada una de ellas, incluye la calidad percibida de las decisiones públicas adoptadas en términos de rendimiento institucional. Teniendo en cuenta las similitudes existentes entre los perfiles de directivo profesional refractario y cínico (a efectos de las interacciones descritas), se ha decidido agrupar a estos dos perfiles en una única categoría.

Interacción de un directivo político desinteresado con un directivo profesional adúlador

La interacción entre un directivo político desinteresado y un directivo profesional adúlador conlleva un rendimiento institucional muy bajo, en la medida que implica un absoluto desgobierno. Por un lado, el directivo político, centrado en el mundo político y desinteresado totalmente por la Administración, no aporta valor a la institución. Por otro lado, el directivo profesional, que tiene como único objetivo sobrevivir el máximo tiempo posible en puestos directivos, no añade valor propio a la organización en cuanto que simplemente acompaña el discurso de su superior.

Es importante destacar que en estas situaciones se produce una total desconexión entre el directivo político y los empleados públicos. Asimismo, el directivo

CUADRO 4

CALIDAD PERCIBIDA DE LAS DECISIONES PÚBLICAS ADOPTADAS EN TÉRMINOS DE RENDIMIENTO INSTITUCIONAL

Perfiles de directivo político	Perfiles de directivo profesional			
	Adulador	Refractario	Cínico	Comprometido
Desinteresado	Muy baja	Baja	Baja	Media
Desconfiado.....	Baja	Baja	Baja	Media
Pragmático	Media	Media	Media	Alta
Comprometido.....	Media	Media	Media	Muy alta

FUENTE: Elaboración propia.

profesional, sin tener unas directrices políticas claras que transmitir ni la menor intención de generar directrices propias, se inhibe de dirigir el personal a su cargo. El resultado final es el de unos empleados públicos que, debido a la falta total de liderazgo, actúan descoordinadamente en función de sus preferencias personales. En definitiva, se produce una situación insostenible que, prolongada en el tiempo, puede conllevar el cese del directivo político y/o del directivo profesional.

Interacción de un directivo político desinteresado con un directivo profesional refractario o cínico

La interacción entre un directivo político desinteresado y un directivo profesional refractario o cínico conlleva un rendimiento institucional bajo, en la medida que simplemente se establece una dinámica mecánica de mantenimiento de las constantes vitales burocráticas de la organización. Por un lado, el directivo político, centrado en el mundo político y desinteresado totalmente por la Administración, no aporta valor alguno. Por otro lado, el directivo profesional, mostrando una total frialdad y desapego hacía su superior y hacia la propia organización, concentra sus escasos esfuerzos en mantener la mínima actividad administrativa posible para que el sistema siga funcionando.

Es importante destacar que en estas situaciones también se produce una total desconexión entre el directivo político y los empleados públicos. Asimismo, el directivo profesional, sin unas directrices políticas claras, gestiona el personal a su cargo en términos meramente burocráticos. Como en el caso anterior, el resultado final es el de unos empleados públicos que, debido a la falta total de liderazgo, actúan descoordinadamente en función de sus preferencias personales. Sin embargo, en esta ocasión estamos frente a una dinámica perfectamente sostenible en el tiempo en la medida que la organización logra acreditar unos mínimos que no exigen el cese del directivo político ni del directivo profesional.

Interacción de un directivo político desinteresado con un directivo profesional comprometido

La interacción entre un directivo político desinteresado y un directivo profesional comprometido conlleva un rendimiento institucional medio. Como en los dos casos anteriores, el directivo político, centrado en el mundo político y desinteresado totalmente por la Administración, no aporta valor alguno a la institución. En este caso, sin embargo, el elevado compromiso institucional del directivo profesional, más allá

de su propio rol, le lleva a asumir el rol de directivo político y no se dedica solo a gestionar sino a tomar decisiones y a definir nuevas políticas públicas. Es importante destacar que esta actitud se fundamenta en su enorme compromiso institucional y no en sus intereses particulares.

En la medida que la agenda no la lleva el directivo político sino el directivo profesional, el resultado final es un modelo que rompe con el principio de la legitimidad democrática de las decisiones públicas, pero que acredita un cierto nivel de rendimiento institucional. Teniendo en cuenta este escenario, la lógica racional indicaría el cese inmediato del directivo político pero este no suele ser el caso ya que, pese a tener una capacidad muy limitada para innovar en sus políticas públicas, estamos frente a una dinámica de funcionamiento tranquila que consigue cierta legitimidad externa.

Interacción de un directivo político desconfiado con un directivo profesional adulator

La interacción entre un directivo político desconfiado y un directivo profesional adulator conlleva un rendimiento institucional bajo, en cuanto que el liderazgo recae en un directivo político que, pese a su interés inicial por implementar las políticas públicas propias de su ámbito sectorial, desconoce el funcionamiento de la Administración y desconfía de sus empleados. En este sentido, se produce una dinámica en la que el directivo político utiliza todas sus habilidades de manipulación para buscar alianzas coyunturales de carácter táctico que le permitan salir airoso de su experiencia ejecutiva.

En estas circunstancias, el directivo profesional, que tiene como único objetivo profesional sobrevivir el máximo tiempo posible en puestos directivos, acompaña el discurso de su superior sin añadir valor propio a la organización y justificando sus estrategias tácticas frente al resto de empleados, sean éstas razonables o no. Estamos frente a una situación que suele

alargarse durante toda una legislatura debido a que es una dinámica que, al principio, no genera ruido externo. Sin embargo, el resultado final suele ser, más allá del bajo rendimiento institucional, la desvertebración de la propia organización y una profunda desmotivación de los empleados públicos, que incluso se prolonga en el tiempo afectando a los futuros sucesores.

Interacción de un directivo político desconfiado con un directivo profesional refractario o cínico

La interacción entre un directivo político desconfiado y un directivo profesional refractario o cínico conlleva, igual que en el caso anterior, un rendimiento institucional bajo que viene ocasionado por el hecho de que el liderazgo recae en un directivo político que, pese a su interés inicial por implementar las políticas públicas propias de su ámbito sectorial, desconoce el funcionamiento de la Administración y desconfía de sus empleados. Sin embargo, en este caso particular, las consecuencias de su búsqueda de alianzas coyunturales de carácter táctico son diferentes, en la medida que se encuentra con un directivo profesional que muestra una total frialdad y desapego hacia él, que conoce muy bien la materia, que detecta rápidamente su desconocimiento sobre la misma y que no está dispuesto a plegarse a su voluntad.

Así pues, en este contexto se produce un escenario en el cual ambos utilizan el arte de la manipulación siguiendo lógicas institucionales totalmente distintas y persiguiendo sus propios intereses. La organización parece que avanza pero, en realidad, suele estar parcialmente bloqueada, hecho que genera un gran desconcierto entre sus empleados. En aquellas ocasiones en que el conflicto entre ambos se plantea abiertamente, la organización se bloquea totalmente y todos los empleados, sin manifestarse a favor de un bando u otro por miedo a las represalias, están a la expectativa del desenlace. Estamos frente a una situación de consecuencias inciertas que puede conllevar o no el cese del directivo político y/o del directivo profesional.

Interacción de un directivo político desconfiado con un directivo profesional comprometido

La interacción entre un directivo político desconfiado y un directivo profesional comprometido conlleva un rendimiento institucional medio, en cuanto que el liderazgo del directivo político desconfiado, vacío en contenido y forma, lo complementa la existencia de un directivo profesional sumamente competente y comprometido. Es importante destacar que en estas situaciones se produce una dinámica en la que el directivo político, que es muy intuitivo, se da cuenta rápidamente de la potencialidad del directivo profesional y de su compromiso y utiliza todas sus habilidades de manipulación para canalizar estas energías en base a sus intereses.

El resultado final suele ser un directivo político que recoge los éxitos, haciendo copartícipe de los logros alcanzados a su pareja profesional. El directivo profesional, por su lado, consciente del éxito de su contribución profesional, con el paso del tiempo cada vez se siente más seguro y legitimado. El directivo político, aunque está contento con el rendimiento y los resultados, no abandona su desconfianza hacia el directivo profesional, pudiendo transformarse ésta en celos. Teniendo en cuenta que el directivo político ha invertido mucho tiempo en capturar la confianza de sus superiores, estamos frente a una situación que suele finalizar con la desacreditación y el cese del directivo profesional comprometido.

Interacción de un directivo político pragmático con un directivo profesional adulator

La interacción entre un directivo político pragmático y un directivo profesional adulator conlleva un rendimiento institucional medio, en la medida que conviven un directivo político que tiene interés por conseguir un buen rendimiento institucional (pese a centrar sus preferencias en la política a extramuros de la Administración y no tener grandes conocimientos sobre la materia) con un directivo profesional que,

al tener como único objetivo profesional sobrevivir el máximo tiempo posible en puestos directivos, acompaña siempre el discurso de su superior sin añadir valor propio a la organización.

Ambos carecen de grandes proyectos y propuestas de innovación de políticas públicas, pero lo superan gracias al pragmatismo de uno y a las ganas de agradar del otro. Así pues, en base a las difusas directrices definidas por el directivo político y en base a los conocimientos técnicos del directivo profesional, improvisan un plan de actuación discreto e incrementalista pero que para ellos resulta enteramente satisfactorio. Estamos frente a un modelo de funcionamiento que normalmente se mantiene durante toda la legislatura en la medida que logra superar los pequeños obstáculos con solvencia y aporta unos resultados discretos pero no desastrosos.

Interacción de un directivo político pragmático con un directivo profesional refractario o cínico

La interacción entre un directivo político pragmático y un directivo profesional refractario o cínico conlleva un rendimiento institucional medio, en la medida que el directivo político, viendo la frialdad y el total desapego por parte del directivo profesional hacia él y hacia la propia organización, se ve forzado a implicarse más de lo que tenía inicialmente previsto en el mantenimiento de las constantes vitales burocráticas de la organización. En este sentido, pese a centrar sus preferencias en la política a extramuros de la Administración y pese a no tener grandes conocimientos sobre la materia, su pragmatismo lo estimula a luchar por un rendimiento institucional aceptable.

En algunos casos, el directivo profesional responde, de forma tímida, con un mayor esfuerzo por su parte. En estas situaciones el rendimiento institucional es positivo aunque sea bastante discreto. Sin embargo, en aquellas situaciones en las que el directivo profesional no se implica en absoluto y posee un perfil marcadamente cínico, esta falta de compenetración se puede

acabar transformando en un intento de arrollar sin miramientos al directivo político. Estamos frente a una dinámica insostenible de convivencia que suele acabar con el cese fulminante del directivo profesional.

Interacción de un directivo político pragmático con un directivo profesional comprometido

La interacción entre un directivo político pragmático y un directivo profesional comprometido conlleva un rendimiento institucional alto, en la medida que el directivo político, pese a centrar sus preferencias en la política a extramuros de la Administración y pese a no tener grandes conocimientos sobre la materia, está preocupado por conseguir un buen rendimiento institucional y cuenta con el apoyo de un directivo profesional competente y comprometido que, de forma leal, le ofrece sus conocimientos y experiencia. El resultado de esta interacción es que, de forma rápida, se establece una gran complicidad y clarificación de roles: el directivo político expone sus ideas imprecisas y, en el marco de éstas, el directivo profesional tiene carta blanca para impulsar las iniciativas que él considere más adecuadas.

Es importante destacar que este tipo de interacción es beneficiosa para la institución ya que genera un clima de calma y complicidad y políticas públicas ciertas, innovadoras e incluso atrevidas. El directivo político, cuyas preocupaciones van por otros derroteros políticos de carácter más estratégico, en general se siente cómodo en esta situación y solamente se implica en momentos de especial significación política y relevancia pública. Por otro lado, el directivo profesional, al tener la libertad y el apoyo para poder imponer su criterio, lo considera un éxito profesional y se implica al 100 por 100 en el trabajo.

Interacción de un directivo político comprometido con un directivo profesional adulator

La interacción entre un directivo político comprometido y un directivo profesional adulator conlleva

un rendimiento institucional medio, en cuanto que se produce una clara asimetría entre el directivo político, que lleva él solo el peso del liderazgo institucional, y el directivo profesional, que se limita a dejarse llevar sin hacer una aportación significativa propia. Así pues, es el directivo político el que, con una agenda política e institucional propia y muy comprometido con la Administración, marca el ritmo de todas las políticas públicas.

Por otro lado, el directivo profesional, que tiene como único objetivo profesional sobrevivir el máximo tiempo posible en puestos directivos, se muestra siempre atento a los deseos y anhelos de su superior acompañando su discurso, siguiendo sus pasos incondicionalmente e intentando que no se note el poco valor institucional añadido que aporta. Estamos frente a una situación perfectamente sostenible en el tiempo que suele durar toda una legislatura. El único problema importante que puede surgir es que, en algunas ocasiones, el directivo político se cansa de la participación tan poco proactiva del directivo profesional. En estas situaciones, el directivo profesional, salvo casos de extrema incompetencia técnica, suele implicarse más activamente y la situación se soluciona temporalmente.

Interacción de un directivo político comprometido con un directivo profesional refractario o cínico

La interacción entre un directivo político comprometido y un directivo profesional refractario o cínico conlleva un rendimiento institucional medio que se caracteriza, igual que en el caso anterior, por la existencia de una clara asimetría entre el directivo político, que lleva el peso del liderazgo institucional en solitario, y el directivo profesional, que se limita a dejarse llevar sin hacer una aportación significativa propia. Sin embargo, en este caso particular, la sincronización entre ambos es aún menor, en la medida que el directivo profesional tiene una actitud más autista y despreciativa hacia las iniciativas que impulsa su superior.

Es importante destacar que en esta situación el directivo político está tan concentrado en su trabajo político, institucional e incluso administrativo (ya que va ocupando los espacios técnicos que detecta que el directivo profesional deja sin abordar) que apenas tiene tiempo ni ánimo para exigirle una mayor dedicación al directivo profesional. Estamos frente a una situación bastante sostenible en el tiempo que normalmente dura toda la legislatura. El directivo político, aunque en muchas ocasiones siente deseos de cesar al directivo profesional, no suele hacerlo ya que tiene el temor a que los esfuerzos que tenga que dedicar en buscar a un candidato alternativo impliquen ralentizar su propio trabajo, que es el motor que mantiene viva a la organización. Solamente en casos excepcionales, cuando el directivo profesional es abiertamente cínico e intenta frenar al directivo político, incluso desacreditándolo o traicionando su confianza, se puede producir o bien el cese del directivo profesional o bien la dimisión del propio directivo político.

Interacción de un directivo político comprometido con un directivo profesional comprometido

La interacción entre estos dos perfiles ideales acredita un rendimiento institucional muy alto y conlleva una muy elevada contribución política, profesional e institucional. Por un lado, el directivo político tiene una agenda clara y desea asumir todas las responsabilidades inherentes a su cargo. Por otro lado, el directivo profesional también tiene su propia agenda derivada de sus sólidas convicciones profesionales. Ambos directivos, entendiendo la necesidad de comunicarse y coordinarse para conseguir el máximo rendimiento institucional posible, cotejan ambas agendas y detectan los puntos de concordancia y los de discrepancia y, en los casos en que no se logra un acuerdo, se producen renunciaciones voluntarias y se imponen los criterios del político sobre los del profesional, que este último acepta reconociendo la jerarquía y la legitimidad democrática de su superior.

Es importante destacar que esta situación conlleva una sincronización total en los objetivos y en el reparto

de roles y tareas, que genera confort a los miembros de la organización pero también algo de incomodidad. Cargos superiores, iguales o inferiores llegan a sentirse impotentes ante tanta compenetración, en la medida que ya no disponen de las fisuras habituales en un liderazgo compartido entre un político y un profesional para hacer valer sus posiciones. Adicionalmente, en algunas situaciones excepcionales el elevado grado de compenetración entre ambos, sostenido en el tiempo, puede comportar cierto grado de automatismo y que uno llegue más lejos de lo previamente pactado, forzando al otro a desarrollar unas políticas o unas acciones en las que no hay consenso. Cuando esto sucede suele confundirse el plano profesional con el plano personal y el conflicto adquiere una fuerte intensidad. En estos casos, el directivo profesional normalmente dimite o es cesado, pero también puede acabar dimitiendo el directivo político o incluso ambos a la vez.

6. Conclusiones

Las 12 posibles interacciones descritas anteriormente confirman nuestra hipótesis de partida de que cuanto mayor sea la compenetración entre los directivos políticos y los directivos profesionales, mayor será la calidad de las decisiones públicas adoptadas y, consecuentemente, mayor será el rendimiento institucional fruto de esa interacción. Si nos centramos en los posibles perfiles de directivo político, vemos que los perfiles de directivo político desinteresado y desconfiado producen las menores percepciones de rendimiento institucional. Esta dinámica, que llega a su máxima expresión en el caso de la interacción entre un directivo político desinteresado y un directivo profesional adulator, solo se contrasta parcialmente cuando estos dos perfiles de directivo político tienen la suerte de trabajar con un directivo profesional comprometido. Por otro lado, vemos que los perfiles de directivo político pragmático y comprometido producen mejores percepciones de rendimiento institucional, consiguiendo también estos perfiles su máximo esplendor cuando coinciden con un directivo profesional

comprometido. Cabe destacar que el mayor rendimiento institucional percibido se da en el caso de la interacción entre un directivo político comprometido y un directivo profesional también comprometido. Teniendo en cuenta este análisis, una primera conclusión a extraer de este estudio es la necesidad de promocionar la presencia de directivos políticos pragmáticos y comprometidos en el seno de la Administración Pública.

Asimismo, si nos centramos en los posibles perfiles de directivo profesional, vemos que los perfiles de directivo profesional adulator y refractario o cínico producen las menores percepciones de rendimiento institucional. Esta dinámica, que llega a su máxima expresión en el caso de la interacción entre un directivo profesional adulator y un directivo político desinteresado, solo se contrarresta parcialmente cuando estos dos perfiles de directivo profesional tienen la suerte de trabajar con un directivo político pragmático o comprometido. Por otro lado, vemos que el perfil de directivo profesional comprometido produce mejores percepciones de calidad, consiguiendo este perfil su máximo esplendor cuando coincide con un directivo político pragmático, pero sobre todo cuando coincide con un directivo político también comprometido. Teniendo en cuenta este análisis, una segunda conclusión a extraer de este estudio es la necesidad de promocionar la presencia de directivos profesionales comprometidos en el seno de la Administración Pública.

Ahora bien, en la medida que el sistema de nombramiento y cese de los directivos políticos se base en el principio de la legitimidad democrática y en la confianza política, resulta muy difícil incidir en él sin alterar, de manera importante, la propia lógica del sistema político e institucional vigente. A este hecho se le suma la dificultad inherente a modificar, en el corto plazo, cualquier elemento vinculado a la cultura política de un determinado país. Sin embargo, es mucho más sencillo diseñar unas reglas del juego y un sistema de incentivos institucionales que promuevan y faciliten la existencia de directivos profesionales comprometidos.

Es importante destacar que, tal y como evidencia esta investigación, la mera existencia de directivos profesionales comprometidos ya garantiza, en el peor de los escenarios, una percepción media de la calidad de las decisiones públicas adoptadas en términos de rendimiento institucional.

Así pues, en este sentido, se evidencia la necesidad de regular la figura del directivo público profesional con el objetivo de, por un lado, clarificar cuál debe ser el rol de este tipo de directivo y cuál debe ser su relación con el mundo político y el mundo funcionarial y, por otro lado, establecer un sistema de reclutamiento y evaluación del desempeño que solo permita entrar y mantener en el sistema a aquellos directivos cuyo perfil coincida con el de directivo comprometido. Es evidente que la regulación del espacio directivo no permite solventar completamente las cuatro grandes disfunciones descritas anteriormente. Pero sería de una gran ayuda para minimizarlas y canalizarlas de forma mucho más sensata y lograr así una mejor calidad de la política y un mejor funcionamiento de la Administración y con ello alcanzar el anhelado buen gobierno.

Referencias bibliográficas

- [1] AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M. (1999). «Managing in Network Settings», *Policy Studies Review*, nº 16, pp. 18-41.
- [2] AMMONS, D.N. (2002). «Performance Measurement and Managerial Thinking», *Public Performance & Management Review*, nº 25, pp. 344-347.
- [3] BERTUCCI, G. (2006). «Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance», *Public Personnel Management*, nº 35, pp. 175-179.
- [4] BOUCKAERT, G. y HALLIGAN, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge.
- [5] JENNINGS, E. T. y HAIST, M. P. (2004). «Putting Performance Measurement in Context», en INGRAHAM, P. W. y LYNN, L. (Ed.), *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington DC Georgetown University Press, pp. 173-94.
- [6] JOYCE, P. G. (1993). «Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects», *Public Budgeting & Finance*, nº 13, pp. 3-17.
- [7] KAIFENG, Y. y JUN YI, H. (2007). «Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing

a Middle-range Model». *Public Administration Review*, nº 67, pp. 861–879.

[8] KETTL, D. F. (1997). «The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links», *Journal of Policy Analysis and Management*, nº 16, pp. 446–62.

[9] MEIER, K. y O'TOOLE, L. (2001). «Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from US Public Education», *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 11, pp. 271-293.

[10] MILWARD, H. B. y PROVAN, K. G. (2003). «Managing Networks Effectively» en National Public Management Research Conference, del 9 al 11 de octubre, Georgetown University, Washington DC.

[11] MOYNIHAN, D. P.; FERNÁNDEZ, S.; SOONHEE, K.; LEROUX, K. M.; PIOTROWSKI, S. J.; WRIGHT, B. E. y KAIFENG, Y. (2011). «Performance Regimes Amidst Governance Comple-

xity». *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 21, pp. 141–155.

[12] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1997). In *Search of Results: Performance Management Practices*. París: OECD Publishing.

[13] O'TOOLE, L. y MEIER, K. (1999). «Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context». *Journal of Policy Analysis and Management*, nº 9, pp. 505-526.

[14] SWISS, J. E. (2005). «A Framework for Assessing Incentives in Results-based Management». *Public Administration Review*, nº 65, pp. 592–602.

[15] VERHOEST, K.; GUY, P. B.; BOUCKAERT, G. y VERSCHUERE, B. (2004). «The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review». *Public Administration and Development*, nº 24, pp. 101–118.