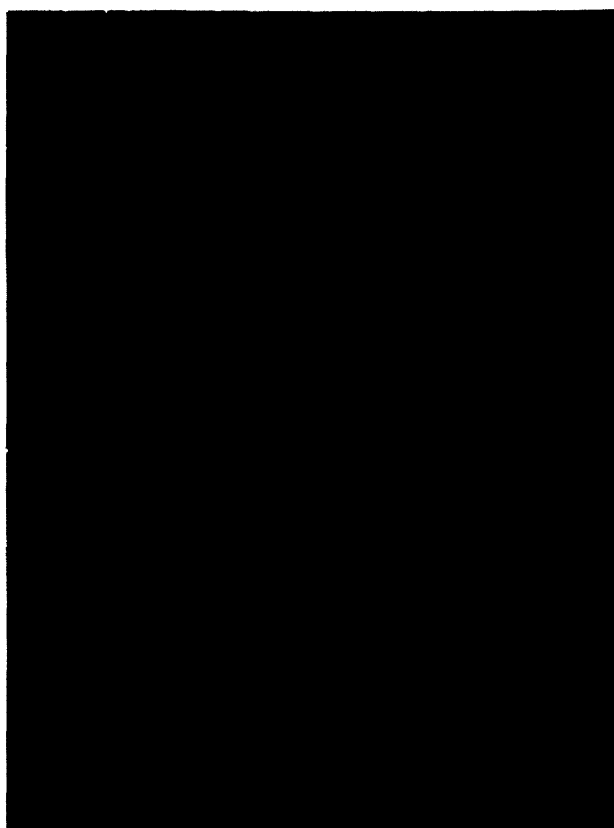


Una década de Administración Pública
La experiencia de la XXIV promoción
de Administradores Civiles del Estado
1987 - 1997

Documento nº 15

DOCUMENTOS
INAP



Una década de Administración Pública

La experiencia de la XXIV promoción
de Administradores Civiles del Estado
1987 - 1997

Documento nº 15

DOCUMENTOS INAP

Nº 15

Marzo, 1998

Números aparecidos

- | | |
|--|--|
| 1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO, RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI | 9.- NORMAS DE CONDUCTA EN LA VIDA PÚBLICA.
INFORME NOLAN |
| 2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA MISIÓN DEL INAP. | 10.- EL DESARROLLO PARTICIPATIVO Y LA BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS. |
| 3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO | 11.- DOSSIER DE INFORMACIÓN SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN FRANCIA. |
| 4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS | 12.- LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL Y LA HABILITACIÓN NACIONAL. |
| 5.- REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO EN BRASIL. | 13.- DESARROLLO Y FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO. |
| 6.- INFORME SOBRE CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL EN UNA SOCIEDAD LIBRE | 14.- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES |
| 7.- MEJORAR LA COMPETITIVIDAD EUROPEA. | |
| 8.- LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA: CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA EVALUAR Y PREMIAR LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA O.C.D.E. | |

Edita:

Ministerio de Administraciones Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-98-001-3

Depósito Legal: M-38846-1995

ISSN: 1135-7649

UNA DÉCADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
La experiencia de la XXIV promoción de
Administradores Civiles del Estado

1987 - 1997

ÍNDICE

- Presentación
- Introducción: Las razones del encuentro
Carmen Sanabria Pérez
- TIC, TAC ¿Hemos perdido el reloj de la renovación?
Julio Martínez Meroño
- Algunas consideraciones sobre la profesionalización de la función directiva.
José López Calvo
- Las nuevas funciones del Administrador Civil del Estado.
José Luis Palma Fernández
- Una aproximación al desafío europeo.
Alberto J. Gil Ibáñez
- Reflexiones estratégicas en torno a los Administradores Civiles del siglo XXI. Oportunidad para el cambio.
Julia Marchena Navarro
Elvira Ramírez Nuñez de Prado
Isabel Bustillos Bravo
Justino García del Vello Espadas

Hace ahora diez años, se publicaba en el BOE la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública por la que se nombraban funcionarios en prácticas a los aspirantes aprobados en las XXIV pruebas selectivas de acceso al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Durante estos años, la Administración Pública española ha experimentado profundas transformaciones equivalentes a las acaecidas en todas las Administraciones de los países de nuestro entorno, si bien en el caso español han estado teñidas de características específicas y se han concentrado en un período de tiempo muy reducido.

El carácter generalista y pluridisciplinar de los Administradores Civiles, su orientación moderna e innovadora y su amplia presencia en todos los Departamentos ministeriales, unidades del servicio exterior, Universidades, entes públicos y órganos constitucionales, les coloca en una posición privilegiada de cara a una implicación directa en los cambios administrativos.

En ese marco, entre los miembros de la XXIV Promoción de Administradores Civiles del Estado surgió la idea de celebrar un encuentro, abierto a la participación de todos, en el cual reflexionar conjuntamente sobre el papel de este Cuerpo en el contexto actual de la Administración española, y fundamentalmente, sobre su posible contribución a la construcción de un Estado adaptado a las exigencias del nuevo siglo.

Las conclusiones de esta Jornada, celebrada el 28 de noviembre de 1997, y las ponencias que se debatieron constituyen el contenido de este documento.

Introducción: las razones del encuentro

Carmen Sanabria Pérez

Diez años en la Administración Pública constituyen un bagaje suficiente para intentar una reflexión constructiva sobre los desafíos abiertos en su inmediato futuro. Los que le han tocado vivir a la XXIV Promoción de Administradores Civiles del Estado desde su ingreso en 1987 son, sin duda alguna, especialmente interesantes por haberse desarrollado al filo de acontecimientos clave en la vida político-administrativa española: la integración en Europa, la consolidación del Estado de las Autonomías, la generalización del uso de tecnologías, la apertura a la sociedad y los ciudadanos, la modernización administrativa, la introducción de parámetros de calidad...

Todas estas circunstancias han marcado la trayectoria profesional, diversa y plural como corresponde a las características de sus miembros, de los Administradores Civiles de la XXIV Promoción. En ese contexto, se ha puesto a prueba, no sólo la idoneidad de su preparación sino, por encima de ello, su capacidad de adaptarse a las cambiantes necesidades de un entorno que evoluciona a velocidad de vértigo.

La visión actual no es, no puede ser, la misma que hace un década. La Administración ha cambiado, sus funcionarios también lo han hecho. Sin embargo, persisten todavía entre los cuarenta y siete miembros de la XXIV Promoción dos cosas importantes: el fuerte vínculo que generó esa experiencia común y la inquietud de seguir aportando su valioso potencial a la mejora de las organizaciones públicas.

La celebración de esta Jornada responde a ambos presupuestos, que quieren además ser compartidos con otros compañeros que en este momento se hacen las mismas preguntas que nos hacemos nosotros: ¿qué papel corresponderá a los Administradores Civiles en el siglo XXI?, ¿hacia dónde hay que encaminarse para no desaprovechar todas las oportunidades que éste nos traiga?

El INAP ha constituido el marco perfecto para un encuentro que tiene mucho de simbólico: es aquí donde cada nueva generación de Administradores Civiles toma su primer contacto con la Administración y parece adecuado que siga constituyendo posteriormente una referencia permanente para el colectivo, fomentando así su papel de generador de debate intelectual en torno a las grandes cuestiones abiertas para la gestión pública.

A continuación se recogen las ponencias que, desde diversos ángulos, han intentado aproximarse a la solución de estos interrogantes. Lamentablemente, no se han podido recoger las interesantes reflexiones que generó el debate, pero baste señalar que contribuyeron a enriquecer las ideas lanzadas por los ponentes y a centrar los temas de preocupación común.

La próxima cita nos espera dentro de diez años.

TIC, TAC. ¿Hemos perdido el reloj de la renovación?

Julio Martínez Meroño

Introducción

Todos conocemos cómo se gestó a comienzos de los años sesenta el Cuerpo TAC, de Técnicos de la Administración Civil. actualmente Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Los detalles no son relevantes a los efectos de esta exposición, pero sí es interesante recordar que se creó con una finalidad muy concreta: que fuera un elemento de coordinación y estructuración (en gran medida jurídica) en el seno de una Administración que posiblemente en aquel momento estuviese bastante más fragmentada de lo que lo está en la actualidad.

Hace algo más de cuatro años tuvimos oportunidad de asistir en este mismo Instituto a los nombramientos como funcionarios de carrera de los componentes de la primera promoción del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información (Cuerpo TIC). Mediante esta exposición, pretendemos exponer la opinión de que la creación del Cuerpo TIC fue la culminación de una serie de desencuentros dentro de nuestro propio Cuerpo de Administradores Civiles del Estado y una manifestación de las dificultades que pensamos que tiene hoy en día nuestro colectivo para redefinirse a sí mismo y adaptar su propia configuración a un contexto muy distinto de aquel en que nació. Estas dificultades, que son intrínsecas al propio Cuerpo, tienden a manifestarse de forma muy especial en los procesos selectivos de ingreso, ya que **la forma en la que se configure el sistema de ingreso a un colectivo determinará sustancialmente el perfil personal y profesional de sus aspirantes, así como sus expectativas de trayectorias profesionales posteriores y, por consiguiente, manifiesta la forma en la que el colectivo se ve a sí mismo y plantea sus propias expectativas futuras.**

El modelo de los años ochenta

En este Cuerpo TAC, que de acuerdo con su vocación original estaba integrado en su mayor parte por personas con orientación jurídica, se fueron incorporando en los años setenta personas de otras especialidades humanísticas y económicas y a finales de esa década los primeros ingenieros. Se había entendido acertadamente que el contexto administrativo estaba cambiando y exigía otras formas de respuesta.

Poco tiempo después se creó la denominada "rama técnica" y se constituyó una asociación (ADECA) que agrupaba a las personas incorporadas al Cuerpo TAC a través de

esa rama. En otro documento publicado el pasado año¹ tuvimos oportunidad de explicar con algo mas de detalle cómo, dentro de este contexto de *mercado de oferta*, a lo largo de los años ochenta esta asociación se encargó activamente de captar para la Administración profesionales de formación tecnológica o cuantitativa, que ésta necesitaba cada vez mas, ofreciendo a cambio unas buenas perspectivas profesionales, con posibilidades de alcanzar con rapidez puestos bien remunerados. Creemos que esta situación fue muy beneficiosa para todos los agentes que participaron en el proceso:

- La Administración pudo incorporar profesionales de formación cuantitativa, que en su mayor parte redirigía hacia el campo de la informática, que en aquellos momentos estaba empezando a cobrar cada vez mas importancia y para el que tenía graves dificultades de captación de personal. No olvidemos que en esos años el sistema educativo aún no introducía en el mercado demasiados licenciados en estas materias, y éstos eran captados inmediatamente por el sector privado, que les ofrecía mejores condiciones económicas.
- A los interesados procedentes de la rama técnica, en primer lugar, les proporcionó una nueva e interesante vía de acceso a la función pública al margen de los tradicionales Cuerpos especiales, con un campo de ejercicio profesional potencialmente mucho más amplio. No menos importante, durante algunos años fue una atractiva justificación para el reciclaje profesional y para la ampliación de la base formativa de aquellos técnicos que, tras años de ejercicio en su campo profesional específico, descubrían el enriquecimiento que proporcionaban otras áreas del conocimiento.
- A su vez, el Cuerpo de Administradores Civiles obtuvo un beneficio notable, pues pudo posicionarse sólidamente en este nuevo campo en expansión, y a la vez fortaleció su imagen corporativa de polivalencia.

Aunque el sistema funcionó satisfactoriamente durante casi una década, se basaba en una serie de posicionamientos de partida que creemos que portaban también la génesis del posterior deterioro del modelo:

- **Era un modelo basado en la agregación, no en la reestructuración.** Creemos que no se llevó hasta sus últimas consecuencias el análisis de cuál era el perfil óptimo del profesional directivo que necesitaba cada vez más la Administración, para reestructurar a continuación totalmente el sistema selectivo, sino que se funcionó con un criterio de agregación: lo que había sido bueno en el pasado se consideraba que lo seguía siendo en el presente, pero además había que añadirle otras cosas nuevas que iban apareciendo. Pensamos que fue esta forma de enfocar

¹BOLETIC, revista de la asociación profesional del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información, nº 2, diciembre 1996

el problema la que dio lugar al sistema de especialidades. Es un modelo adecuado para llevar a cabo una transición no traumática desde una situación inicial hasta otra final, pero requiere forzosamente una reestructuración al extremo del proceso. Si no se hace, el modelo queda definitivamente lastrado.

- Como consecuencia del planteamiento anterior, **era un sistema esencialmente desequilibrado**. Todo el proceso selectivo se basaba en la premisa inicial de que la formación jurídica es esencial para el trabajo en la Administración, por lo que el núcleo común del sistema selectivo debía ser fundamentalmente jurídico.

Esto sesgaba el proceso selectivo a favor de los aspirantes procedentes de licenciaturas en Derecho, que se reexaminaban de las mismas materias que habían estudiado en sus carreras y en las que, en principio, ya habían sido declarados aptos. Los aspirantes de otras especialidades se encontraban en una situación intermedia, mientras que en el extremo opuesto, los de la rama técnica se veían obligados a adquirir prácticamente desde sus inicios una nueva formación: en el campo de las humanidades, que obviamente les era inicialmente ajeno, y también en las propias materias técnicas, ya que salvo para los licenciados en informática² y alguna rama de la ingeniería industrial, la mayor parte del conocimiento exigido no tenía nada que ver con los planes de estudio de las diversas ingenierías y licenciaturas técnicas.

- **Para compensar algo este desequilibrio, el sistema selectivo utilizó dos mecanismos, uno formal y otro informal:**

Durante muchos años, el primer ejercicio del proceso selectivo consistió en el desarrollo de unas reflexiones de carácter general, no estrechamente vinculadas al temario concreto de la oposición. Aquel aspirante que hubiera recorrido un proceso previo de reciclaje y ampliación de su base formativa inicial, estaría mejor capacitado que otro que se hubiera limitado simplemente a mantenerse o a profundizar exclusivamente en la base adquirida durante su carrera universitaria.

El mecanismo informal se basaba en que los Tribunales no solían aplicar un sistema de valoración completamente homogéneo entre los aspirantes de las diferentes especialidades. Generalmente tenía en cuenta su procedencia y las notables diferencias que existían en los planteamientos expositivos de las personas procedentes de las diferentes ramas.

- Por último, es importante tener en cuenta que, al igual que sucedía en las restantes especialidades, **el proceso selectivo de la rama técnica no buscaba realmente técnicos puros**, pues hubiese podido obtenerlos mediante oposiciones semejantes a las de Analistas de la Seguridad Social u otras, sino personas polivalentes con

² Hay que señalar que no llegó a ingresar ningún licenciado en informática por esta vía, aunque se presentaron algunos al proceso selectivo.

formación cuantitativa que pudiesen desempeñar correctamente funciones medias y directivas en la organización.

La crisis del modelo

Creemos que este modelo de funcionamiento llegó a su culminación precisamente con la XXIV Promoción, para pasar a continuación a deteriorarse muy rápidamente en años posteriores. Las causas fueron muy diversas:

- La principal fue que la vinculación con la informática, que había constituido la justificación del modelo, se fue debilitando gradualmente: Por una parte, el sistema educativo ya estaba poniendo en el mercado muchos licenciados en este campo que encontraban el sector privado saturado y buscaban vías de acceso menos penosas a la Administración, que no les exigiesen reciclaje formativo. Por otra parte, muchos Administradores Civiles de la rama técnica habían derivado profesionalmente hacia otros campos profesionales. **En la medida en que la justificación de la existencia de esta especialidad se había buscado en la informática, y no en la necesidad de disponer de personal directivo de formación cuantitativa, el debilitamiento de este vínculo necesariamente implicaba el debilitamiento de la rama técnica.**
- El segundo elemento fue que los mecanismos correctores que mencionábamos antes fueron siendo cada vez más contestados por los sectores de nuestro Cuerpo cuyas posiciones relativas estaban siendo perjudicadas, y que abogaron por una homogeneización de los procesos, postura que gradualmente se fue imponiendo. Podríamos incluso preguntarnos acerca de cuál fue el papel realmente desempeñado por la lucrativa industria de preparación de oposiciones. En todo caso, **la valoración igualitaria de aspirantes con procedencias diferentes en el marco de un sistema selectivo esencialmente desequilibrado**, aparte de ejercer un notable efecto disuasorio sobre los potenciales aspirantes al ingreso, **fue un filtro** que redujo eficazmente el número de personas de formación técnica o económica que ingresó al Cuerpo, hasta llegar a su casi total desaparición.

Creemos que está muy claro que **la utilización de mecanismos implícitos o informales para modificar situaciones formales que se desean corregir, puede hacerse coyunturalmente pero es insostenible a medio o largo plazo.**

- En tercer lugar, **la mejora del mercado de trabajo** a comienzos de los noventa acentuó la tendencia a la disminución del número de aspirantes de las ramas técnica o económica que venía manifestándose desde unos años antes.
- Por último, y como complemento del punto anterior, **la juridización progresiva del temario hacía cada vez menos atractiva la preparación de la oposición** de ingreso para personas con formación no jurídica, al ir desapareciendo gradualmente

los componentes enriquecedores que tradicionalmente la habían diferenciado de otros procesos similares.

Si el modelo descrito alcanzó su culminación en el año 1987, es evidente que el punto de mayor deterioro se alcanzó en 1993 con la creación del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información. El autor de estas líneas, que en aquel momento trabajaba en el INAP, siempre recordará el encono con el que algunos de los protagonistas del proceso asumieron determinadas posiciones desde ambos *frentes* del mismo. Sin embargo, estamos convencidos de que **la aparición del Cuerpo TIC era inevitable**: Se desencadenó por el intento del Ministerio de Economía y Hacienda de crear unos Cuerpos informáticos propios, semejantes a los de la Seguridad Social, pero **fue propiciada esencialmente por la situación de bloqueo que se había producido en lo referente a la rama técnica del CSACE**.

No creemos desvelar ningún secreto si aventuramos que el proyecto inicial del Cuerpo TIC probablemente fue la creación de un Cuerpo de funcionarios de formación esencialmente tecnológica y cuantitativa, complementada con una formación jurídica básica, que acabase constituyendo un colectivo sólido para la cobertura de cuadros medios y directivos en la Administración General del Estado. También es bien conocido que ese diseño fue eficazmente desactivado con el simple expediente de sesgar tecnológicamente el proceso selectivo, concentrándolo en materias puramente informáticas. Desde esta área de especialización podrían producirse salidas a título individual, pero difícilmente de manera colectiva.

Lo más sorprendente de todo el proceso fue que, si alguien hubiese considerado que la incorporación al mercado laboral de la Administración de un nuevo colectivo con ese perfil podía suponer una amenaza para el ejercicio profesional de otros, **parece natural que se hubiera entendido que existía una demanda de personas con ese perfil que no estaba siendo cubierta de forma estructurada por ningún otro Cuerpo de funcionarios**. Por lo tanto, quizás la respuesta más coherente hubiera sido readaptar los sistemas selectivos con el fin de incorporar el personal que se demandaba con estas características, **necesidad que paradójicamente fue tan claramente percibida cuando se entendió como amenazante, pero rápidamente olvidada cuando dejó de serlo**.

En resumidas cuentas, opinamos que tanto la Administración del Estado como el propio Cuerpo de Administradores Civiles dejaron perder una extraordinaria oportunidad de renovación e incorporación de ideas y nuevos puntos de vista que, creemos, son bastante necesarios y hubieran resultado muy enriquecedores.

En 1997, veinte años después de la creación de la especialidad técnica, parece ser que se cierra finalmente el círculo, intentando volver a los orígenes de nuestro Cuerpo. Mucho nos tememos, sin embargo, que nuestro contexto no funciona cíclicamente, por lo que el desajuste entre lo que se ofrece y lo que se demanda seguirá aumentando, como exponemos a continuación.

El futuro

No queremos finalizar esta exposición sin hacer una breve conjetura acerca de cuál puede ser el papel que nuestro Cuerpo llegue a desempeñar en el futuro. Para ello, es necesario proyectar las tendencias que vemos en la actualidad en la Administración General del Estado, para contrastarlas con las que encontramos en nuestro Cuerpo. De este examen, tal vez pueda deducirse qué es lo que puede suceder, o qué es lo que podría suceder, si se reorientaran algunas de estas tendencias.

En lo que respecta a la Administración, podemos hacer el siguiente ejercicio adivinatorio:

- **La Administración del Estado seguirá disminuyendo.** A cambio, el ámbito administrativo más el sector público de Entidades Locales y Comunidades Autónomas seguirá creciendo. Por consiguiente, cada vez será más difícil encontrar puestos bien remunerados en la Administración General del Estado y la competencia por conseguirlos será cada vez mayor, especialmente en las áreas tradicionales. Probablemente, muchas de las personas presentes en esta sala acabaran (o acabaremos) nuestra vida profesional trabajando para otras Administraciones.
- **Se reducirá necesariamente el atractivo del ingreso a la Administración,** debido a la congelación de plantillas y la disminución de expectativas profesionales propia de un contexto en contracción, y esto afectará especialmente a las personas mejor capacitadas. Sólo el contexto de alto nivel de desempleo podrá ralentizar esta tendencia. Asimismo, el envejecimiento de las plantillas dificultará aún más la incorporación de nuevas ideas y dará una mayor rigidez al sistema.
- **La función reguladora de la Administración seguirá disminuyendo,** y no creemos que la trasposición de normativas comunitarias llegue a ocupar plenamente al amplio colectivo de juristas administrativos. Por consiguiente, se acabarán regulando con más intensidad cuestiones cada vez más triviales, especialmente relativas a la gestión interna de la Administración. La rigidez del sistema aumentará aún más, si cabe.
- **La función ejecutora y prestadora de servicios también continuará disminuyendo,** en consonancia con los traspasos de competencias a otras Administraciones.
- **A cambio, aparecerá un nuevo campo de intermediación y coordinación entre otras administraciones,** que gradualmente irá cobrando más importancia y que se debería saber aprovechar. Muchas veces las Comunidades Autónomas y Entidades Locales preferirán dirigirse al Estado en lugar de ponerse de acuerdo con sus vecinos (los urbanistas lo denominan “efecto frontera”).

- **El desajuste tecnológico y organizativo entre la Administración y la sociedad seguirá creciendo cada vez más y con más rapidez.** Lo hará, no por que la Administración no cambie lentamente, sino porque el resto de la sociedad lo hace muy deprisa. Es, en nuestra opinión, inadmisibile que la Administración sea totalmente ajena a lo que son los problemas principales y cotidianos de cualquier empresa: gestión del cambio, reingeniería de procesos, control e imputación de costes, control de calidad, gestión de activos, integración de sistemas, etc., y entre los que los problemas normativos y de regulación son simplemente otros más. Claro está que las empresas que en los años ochenta no descubrieron esto a tiempo acabaron por quebrar, lo que obviamente no puede ser nuestro caso. Muchas veces se dice que la Administración es muy distinta del sector privado, pero a veces dudamos acerca de si realmente lo es, o si es que la hacemos diferente.

En todo caso, estamos convencidos de que **es prácticamente inevitable que este diferencial llegue a ser socialmente inasumible**, por lo que se impondrán desde fuera del sistema administrativo cambios organizativos radicales, y todas estas consideraciones que hacemos pasarán a ser irrelevantes. Pasaremos por lo que en matemáticas se denomina un “punto de discontinuidad”, más allá del cual es imposible prever el nuevo modelo que se impondrá, excepto que tendrá que ser muy distinto.

En lo relativo a nuestro Cuerpo podemos observar los siguiente:

- **El CSACE tiende a ser autoreplicante, no adaptativo.** Suele mirarse a sí mismo, contemplando los buenos resultados del pasado (reales o imaginarios) y piensa que el futuro consiste en más de lo mismo. Pensamos que hoy en día la directriz predominante es, a diferencia de lo que ocurre en el resto de la sociedad, el fortalecimiento de la tendencia normativista y el abandono de las orientaciones cuantitativas o tecnológicas. En consecuencia, tendrá que competir cada vez más, por un espacio vital cada vez mas reducido, con otros colectivos de naturaleza esencialmente jurídica que también se están incorporando al campo de la gestión.

A veces se nos ha señalado la idea de que constituye una buena salida profesional para aquellos licenciados que tienen más difícil incorporarse al mercado laboral, y que sería injusto anularla. Al margen de las consideraciones que pueden hacerse acerca de cuál es la finalidad de este Cuerpo y de la Función Pública en general, consideramos que sería altamente positivo para los aspirantes a funcionarios y para la propia Administración que personas con formación humanística la enriqueciesen adquiriendo algunos de los conocimientos en materias cuantitativas que son absolutamente esenciales para la gestión directiva, proceso que otros han recorrido a la inversa y con éxito en el pasado.

- Contrariamente a lo que se piensa dentro y fuera del CSACE, éste **no es un Cuerpo realmente “corporativo”** (valga la redundancia), ni podrá serlo nunca, simplemente porque no cumple plenamente los tres requisitos de un modelo

corporativo:

- Estar formado por un grupo relativamente pequeño de personas.
- Que estas personas compartan un objetivo o interés lo más concreto posible, y que preferentemente lo haga en exclusiva.
- Que tenga capacidad de autorregulación, o sea, que pueda determinar las condiciones de acceso y permanencia en el mismo.

La propia naturaleza del CSACE es solamente la de un grupo de interés o una red, y debería reorientar sus estrategias desde una plena comprensión de este hecho.

- **Se confunde frecuentemente la polivalencia del Cuerpo con la polivalencia individual de las personas que lo integran.** La estrategia de especialidades del pasado proporcionó una cierta polivalencia al colectivo, considerado en su conjunto, pero no creemos que pueda considerarse que la formación y evolución individual de muchos de los Administradores Civiles realmente lo sea.
- **Debemos darnos cuenta de que el futuro del Cuerpo y el futuro de los actuales Administradores Civiles son cosas distintas.** Probablemente nosotros sigamos haciendo cosas parecidas a las que hacemos en la actualidad, pero el futuro del Cuerpo vendrá determinado por los nuevos campos profesionales que las próximas generaciones de TAC sean capaces de abrir. Y para ello, se necesitará amplitud de miras, imaginación y auténtica polivalencia.
- **No existen los vacíos.** Si la Administración necesita personas con un determinado perfil profesional, polivalente, y capaz de ejercer funciones directivas tanto sobre áreas humanísticas como cuantitativas, tenderá a cubrir esa necesidad con la primera oferta organizada que se le presente, proceda del colectivo que sea. En tanto no suceda así, seguirá resolviendo su problema como hasta ahora, caso por caso y buscando individualmente las personas que mejor puedan ajustarse a sus requerimientos.

Conclusión.

En resumidas cuentas, y como conclusión de esta exposición, creemos que nuestro Cuerpo va a tener que afrontar algunas situaciones difíciles en el futuro, con incierto resultado.

No pensamos que nadie vaya a resultar especialmente sorprendido por ello, ya que a lo largo de esta última década hemos podido presenciar muchas discusiones acerca del “quiénes somos”, “quiénes queremos ser” y “adónde vamos”. Puede ser que este debate permanente haya tenido un efecto vacunador negativo que esté en el origen de nuestra rigidez. Quizás se deba a que sólo se suele cambiar en los momentos de crisis, como un

efecto de acción y reacción. Tal vez sea incluso que nos encontremos en la última fase de un ciclo vital iniciado a comienzos de los años sesenta.

En todo caso, estamos convencidos de que si nuestro Cuerpo fuera capaz de reaccionar y adaptarse mirando hacia el futuro, aún lo podría hacer desde una buena posición de partida. La solución todavía la tenemos nosotros.

Algunas consideraciones sobre la profesionalización de la Función Directiva

José López Calvo

1. La profundización por la LOFAGE en el diseño de la Administración como institución³.

El momento histórico, la doctrina y el Derecho público del siglo XIX y gran parte del siglo XX configuró una Administración cuyos rasgos definidores venían determinados en exclusiva por el Gobierno de turno. La Administración era una extensión del Gobierno, con el que llegaba a confundirse y del que se convertía estrictamente en su instrumento de ejecución de políticas.

Tal circunstancia cabe ejemplificarla en la inexistencia de una función pública suficientemente estable y en la ausencia de previsiones en las Constituciones históricas que regularan aspecto alguno de la Administración.

Es en la segunda mitad del presente siglo cuando comienza el replanteo de la naturaleza meramente instrumental de la Administración, encuadrándose en esta línea previsiones como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, que en su artículo 1 le reconoce personalidad jurídica propia o incluso la Ley Orgánica del Estado de 1967 que le otorga carácter institucional.

La Administración desborda su carácter de extensión ejecutora del Gobierno y reviste una naturaleza que únicamente puede definirse combinando e integrando dos vertientes: tiene un componente institucional y también un componente potencial que será desarrollado en un sentido u otro por el Gobierno. La Constitución parece reflejar la duplicidad principalmente en la referencia del artículo 97, según la cual el Gobierno dirige la Administración (vertiente instrumental) y en el artículo 103 que constitucionalmente define los principios de actuación de la Administración e incluso el sistema de garantías de los funcionarios públicos (vertiente institucional).

Y la Ley 30/1992 abunda en ello de manera más explícita. Resalta en su Exposición de Motivos el carácter del Gobierno y la Administración como "instituciones públicas constitucionales" y lo combina con el reconocimiento de la "subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno".

Pues bien, desde la perspectiva del apresurado repaso histórico que se acaba de realizar, cabe percibir en la actualidad una paulatina profundización y consolidación de la legitimidad de la Administración basada en referencias científico-técnicas. Se implanta la

³ Las referencias que se exponen acerca de aspectos como la interrelación entre el Gobierno y la Administración, la evolución histórica de la naturaleza de la Administración y la coexistencia de una doble carácter, como institución y como instrumento de gobierno se encuentran desarrolladas en la Parte I de mi libro *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Ed. Tecnos. 1996

conciencia de que los métodos jurídicos no bastan para resolver los problemas sociales no susceptibles de uniformizar. Se tiende a utilizar leyes orientativas y a favorecer la actuación flexible y frecuentemente extralegal de los poderes públicos. Con ello, la Administración no únicamente incrementa su relevancia como institución sino que probablemente ocupa paulatinamente el papel de depositario del marco de actuación pública que debe aplicarse uniforme y establemente sin que se condicione necesariamente a un previo impulso proveniente de instancias políticas. Y ello superando su vertiente burocrática y aplicadora de procedimientos para desarrollar su vertiente proactiva, generadora y creadora de políticas públicas.

En este espíritu parece alinearse la recientemente promulgada Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Funcionamiento y Organización de la Administración General del Estado, de la que se deriva la existencia de datos objetivos que permiten inducir cómo incluso la posición institucional de la Administración alcanza a algunos de los elementos tradicionalmente reservados al Gobierno.

En primer lugar, desde el punto de vista competencial, la propia Constitución en su artículo 97 atribuía al Gobierno funciones irreductiblemente administrativas como la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Y la LOFAGE, constatando su realidad funcional, hace partícipe expresamente a la Administración al disponer en su artículo 2.1 que le corresponde el ejercicio de "funciones ejecutivas de carácter administrativo".

Junto a ello, comienza a quebrar la diferenciación desde la perspectiva del grado de legitimación que gozan ambas instancias. Es cierto que sigue siendo válida en la actualidad el revestimiento por el Gobierno de una legitimidad democrática superior a la que dispone la Administración. Sin embargo, no es totalmente defendible la absoluta ausencia de conexión entre la Administración y la voluntad de los ciudadanos. Por una parte, la LOFAGE en su Exposición de Motivos ya expone que: "el Gobierno dirige la Administración, lo que implica una legitimación democrática del aparato administrativo estatal".

Pero junto a una legitimación secundaria a través del Gobierno no es aventurado reconocer la existencia de una legitimación democrática de origen en el papel global que se ha otorgado a toda la estructura administrativa. Y es que el constituyente ha realizado, a través de la Constitución, un determinado encargo recogido en previsiones generales reflejadas en el artículo 103 de la Constitución como la eficacia, y también en otras previsiones específicas como, por ejemplo, las consecuencias que deben derivar del mantenimiento, según el artículo 41, de un sistema de Seguridad Social pública.

Se recibe, en consecuencia, un encargo de la sociedad vía constitucional, que le inviste de una legitimidad intrínseca científico-técnica que cabe resumir en su naturaleza de entramado orgánico y funcional destinado al servicio a los ciudadanos, que se configura en la LOFAGE como uno de los principios de funcionamiento (artículo 3.2 f)) y a cuyo desarrollo se reserva su artículo 4.

Y también en su funcionamiento cotidiano se potencia la integración con el ciudadano a través de la general apertura de canales de participación. En esta línea se enmarcan medidas de interrelación ciudadano-Administración como la generalización del trámite de audiencia en el procedimiento ordinario y en el de elaboración de disposiciones generales así como la redacción del catálogo de derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas y del acceso a los archivos y registros establecidos en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992.

En tercer lugar, cabe citar, en este caso, las previsiones del proyecto de Ley de Gobierno aprobado en Consejo de Ministros de Diciembre de 1996 que otorga el mismo tratamiento frente a los tribunales a los actos del Gobierno que a los del resto de los actos públicos. Con esta previsión, que supone la crisis de la tesis de los actos políticos del Gobierno, se supera uno de los elementos cualificadores del Gobierno frente a la Administración cuyos actos más característicos, en vía jurisdiccional, tendrán el mismo tratamiento que los actos discrecionales o configuradores de la Administración.

2. La mutua adaptación entre el Gobierno y la Administración

Del esquema expuesto derivan dos consecuencias: por una parte, la existencia de cada vez más rasgos de superación de la diferencia y separación entre el Gobierno y la Administración -aspecto que no se desarrollará en este escrito- y, como directa consecuencia y en relación con ello, la cualificación de la posición institucional de la Administración que se sobrepone sobre sus tradicionales elementos volátiles, contingentes y vicarios.

La Administración, como consecuencia del contexto histórico, principalmente por medio de la Constitución y el ordenamiento recibe un papel y objetivo social determinado. No es aventurado decir que se trata de la institución que, principalmente desde su finalidad de prestación de servicios públicos y cobertura de necesidades, concreta en mayor medida el consenso que existe en la sociedad acerca de los servicios que deben prestar los poderes públicos. Lo que deriva y debe derivar en un necesario impulso propio de actuación que se ejemplifica en la continuidad de funcionamiento en los períodos de Gobierno en funciones.

En la cumplimentación de sus objetivos propios es necesario respetar el grado de estabilidad necesario para que la estructura administrativa sea plenamente eficaz mediante un análisis, diseño y desarrollo pleno de sus proyectos. Ello trasciende en la forma de relación Gobierno-Administración que debe pasar del diseño de una dirección "desde arriba" a una dirección desde la "integración", desde el respeto a la institución evitando su actuación sincopada, fomentando los canales de decisión ascendentes y promoviendo la capacidad generadora de proyectos de la Administración.

Tras la toma de posesión de un nuevo Gobierno se produce un inicial movimiento de recelo habitual en el desconocimiento de dos organismos vivos. A ello contribuye, por una parte, los iniciales lastres consecuencia de la lucha Gobierno-oposición que

probablemente de forma indebida alcanzan con excesiva frecuencia al componente institucional de la Administración que debiera situarse al margen. Y, por otra parte, toda organización situada en un determinado contexto puede requerir un período de adaptación a una nueva cultura para realizar los ajustes necesarios para poder continuar ejercitando su función con máxima lealtad política, eficacia e imparcialidad.

Se produce y debe producir un paulatino acercamiento y acoplamiento entre las dos instituciones en una operación en la que, como expone Garrido Falla "hay que garantizar la neutralidad política de la Administración, pero, al mismo tiempo, también hay que garantizar la neutralidad administrativa del Gobierno".

No puede ser cuestionada la necesaria lealtad política que debe regir en todo momento a la estructura y dotaciones administrativas en relación al Gobierno que, por imperativo constitucional, le dirige.

Es cierto también que del modelo constitucional no se deriva la configuración de instrumentos de los que se derive el carácter de la Administración como un poder o contrapoder propio y autónomo que pueda oponerse a las medidas que eventualmente afecten a su posición institucional. La coincidencia en el Ejecutivo de Gobierno y Administración no se acompaña de mecanismos expresos de delimitación por la Administración de su ámbito institucional propio que vendría configurado por el desarrollo de sistemas como la reserva *ex lege* de funciones a cuerpos -como ocurre en el poder judicial- o por la creación de un eventual órgano *ad hoc* informador desde la perspectiva de la Administración.

Tal circunstancia se reserva a los tres poderes clásicos -mediante, por ejemplo, el conflicto entre órganos constitucionales- y en concreto, frente a posibles intromisiones del Ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial.

Será, por una parte, la responsabilidad del gobernante la que le lleve a evitar efectos lampedusianos y la introducción de modificaciones innecesarias desde una premisa de respeto a la actuación administrativa técnica. Y será, por otra parte, el ordenamiento, y en su caso la jurisprudencia subsiguiente, la que defina y garantice los rasgos esenciales, permanentes y estables que deberán ser respetados de la institución administrativa.

Uno de estos rasgos esenciales -introducidos recientemente en el ordenamiento- se expondrá y desarrollará a continuación.

3. La potenciación del componente institucional de la Administración mediante las previsiones de la LOFAGE de profesionalización de la función directiva.

La posición institucional de la Administración -inmodificable por tanto por las decisiones que adopte el Gobierno en el ejercicio de su labor de dirección instrumental- deriva hasta ahora de una pléyade de previsiones del ordenamiento, entre los que cabe

citar, por ejemplo -desde el punto de vista estático- la cobertura general por funcionarios, no por personal laboral o -desde el dinámico- el seguimiento de los procedimientos requeridos por el ordenamiento.

Y la ley, desde la promulgación de la LOFAGE, aumenta el elemento institucional de forma importante mediante la configuración de un modelo de cuadros superiores cuyos caracteres serán estrictamente administrativos.

Se hace referencia a la creación de una escala directiva y la caracterización de su cobertura por dos caracteres concretos: la aplicación de los criterios de "competencia profesional" y "experiencia" en su nombramiento recogidos en el artículo 6.10 y la necesidad de que sean funcionarios.

Se apuntala así un sistema de "dirección de profesionales". La Administración -tal y como se recoge explícitamente en la Exposición de Motivos de la LOFAGE- se sustenta en la profesionalidad de su funcionamiento, lo que pasará por el seguimiento de referencias técnico-científicas y en la existencia de un cuadro de gerentes públicos, elite de la Administración central que dirigirá un modelo de funcionamiento basado en criterios como rentabilidad o eficacia, que debe tender a definirse también de manera uniforme.

Los órganos directivos -según la propia LOFAGE- serán los Secretarios Generales, Subsecretarios, Directores generales, Secretarios Generales Técnicos y Subdirectores Generales. El Gobierno no acometerá la cobertura de estos puestos en base a criterios de confianza política que se reservan a los órganos superiores -los Ministros y Secretarios de Estado- ni su remoción -en congruencia con la ley- podrá realizarse siguiendo los mismos criterios.

Se constituyen, así, como el máximo exponente y vértice de la Administración como institución, regida por la criterios de gestión. Modelo que necesariamente se enlaza con la estabilidad, de proyectos y también de personas. Se une a la conquista social de la permanencia del empleado público la profundización en la de la elite gerencial sin que ello pueda derivar evidentemente en su inamovilidad, en concreto a partir de un número determinado de años, que difícilmente sería conciliable con el modelo que se propugna de gestor profesional de políticas públicas en una Administración proactiva.

Como fácilmente se puede deducir, un elemento necesario y delicado es el desarrollo, aplicación concreta y control de tales criterios, condición imprescindible para su efectiva implantación. Esta circunstancia en el campo gerencial concita el reto de trabajar hacia la uniformización de los procesos, acciones y reglas de funcionamiento y a su implantación generalizada. Lo que cabe deducir que, en su vertiente jurídica, probablemente tenga que ser analizado, en una primera fase, de cara al Estatuto básico de la función pública y al Estatuto que, en desarrollo del mismo, se aplicará a la Administración General del Estado.

Si bien la "experiencia" no es sino uno de los puntos en los que debe computarse

la "profesionalidad" no cabe sino compartir su alusión explícita en la Ley. A pesar de que pueda resultar redundante, se garantiza así un período mínimo de permanencia en la Administración con carácter previo al acceso a la función directiva. El desempeño durante un número mínimo de años de puestos no directivos en la estructura administrativa debe ser un elemento imprescindible -no siempre tenido en consideración- no solo para crear una verdadera carrera profesional y evitar desfases generacionales y frustraciones futuras sino para poder disponer del bagaje necesario y el suficiente *know-how* para el correcto desempeño de la función directiva.

Más complicada resulta la valoración de la profesionalidad. Al margen de la constante presencia de conceptos de tan difícil y delicada implantación como la evaluación del desempeño, cabe proponer criterios como la generalización de la cobertura de puestos mediante la promoción de forma ascendente en el seno de las unidades -evitando los tradicionales movimientos zigzagueantes o diagonales y premiando así el muchas veces duro y oscuro trabajo de los órganos predirectivos- y la reflexión acerca de la necesidad de combinar períodos máximos y mínimos de permanencia en puestos. Junto a ello, es posible que sea necesario introducir elementos diferenciadores en función del tipo de órgano directivo de que se trate: Subdirección General, Dirección General...

En desarrollo del principio de profesionalidad se sitúa también el requerimiento de la Ley de cobertura de los órganos directivos por funcionarios, excepcionando únicamente a las Direcciones Generales en los casos en que así lo disponga el Decreto de estructura del Departamento correspondiente. Se trata de una medida que, en buena lógica, debiera culminar en el requerimiento de que el funcionario se encuentre en servicio activo.

4. La función directiva y los Administradores Civiles del Estado.

Y no cabe duda de que los Administradores Civiles del Estado -permítasenos entrar en un breve comentario corporativo teniendo en cuenta el contexto en el que se publica esta colaboración- han de tener una relevancia capital -así como, obvio es decirlo, el resto de los Cuerpos Superiores- desde la perspectiva de la construcción de una Administración profesional y de la relevancia que reviste en ello la aparición de una función y órganos directivos situados en su vértice.

Como elementos peculiares se apuntan tres cuya concreción -que definiría algunos rasgos esenciales de identidad- sería interesante que se sustentara en un estudio que permitiera su ratificación o refutación, así como superar su formulación como meros elementos de percepción propios de la sociología administrativa. Todo ello, desde la clara premisa de los que deben ser los principales retos y elementos de cara a la definición de la función directiva futura y de la implicación individual y colectiva en ella: profesionalidad en la actuación, y vocación y destino de servicio público.

Por una parte, la implantación general en toda la Administración General del Estado. La principal consecuencia de la naturaleza general del Cuerpo supone la creación

de una amplia área de presencia que, lejos de convertirse en un elemento de presión corporativa, se erige en una circunstancia imprescindible de vertebración de recursos humanos que debe ser un elemento de aprovechamiento necesario en el adecuado funcionamiento administrativo.

En segundo lugar, se trata de un Cuerpo de decidida vocación administrativa. La Administración, en cada funcionario, realiza una fuerte inversión de carácter económico y formativo que no se reduce al período de selección y prácticas posterior al ingreso, y que debe en todo caso rentabilizar. El ACE normalmente es un funcionario superior preparado específicamente para la Administración, que será el escenario en que plantea su perspectiva de carrera, probablemente en mayor medida que otros Cuerpos de elite cuyo planteamiento vital combina en mayor grado la Administración con el sector privado.

Funcionalmente, es destacable el alto grado de implantación en las áreas englobadas en los artículos 20 y 21 de la LOFAGE bajo el título de "servicios comunes": organización y recursos humanos, producción normativa, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares... La Ley realiza una previsión de los servicios netamente administrativos, que deberán estar presentes en todos los ministerios -vincularán, por tanto, a sus Reales Decretos de estructura- y que se definen con carácter horizontal. En este marco, la realización del estudio propuesto que analice la implantación de los ACE en los servicios comunes -y en el resto de las áreas- podrá resultar, además, una derivación necesaria a los efectos de anticipar e implantar eventuales previsiones del Estatuto de la Función Pública, por ejemplo, en materia de adscripción de plantillas por áreas funcionales.

También al hilo de lo que cabe prever como un incipiente debate -teniendo en cuenta la cercanía de la LOFAGE- acerca de la naturaleza de la función directiva, y, en general del régimen de función pública en base al futuro Estatuto de la Función Pública, cobra sentido la iniciación de un ejercicio colectivo de introspección acerca de elementos y señas estrictamente corporativas. Y, desde ese espíritu, se pretende contribuir a la reflexión mediante algunas consideraciones.

Cabe destacar en primer lugar, la existencia de una mejorable "imagen de marca". Problema que repercute en unos contornos no suficientemente nítidos y en el relativo desconocimiento por la opinión pública, en contraste con un alto grado de conocimiento interno. Esto tiene exponentes anecdóticos pero desgarradores como la cambiante pero casi siempre incorrecta reproducción de la denominación del Cuerpo en los medios de comunicación o la general utilización, aun después de que han transcurrido trece años desde la creación por la Ley 30/1984, de las denominaciones de los Cuerpos que se procedieron a integrar en el CSACE. Paradójicamente, esta circunstancia se puede apuntar como una prueba adicional de la decidida vocación y destino en la Administración de los ACE y, en sentido contrario, de falta de suficiente repercusión externa.

En segundo lugar, cabe estimar que el sistema de selección existente no sólo no resulta suficientemente sino que incluso tiende a camuflar la dificultad y rigor selectivo. No cabe duda de que el grado de responsabilidad que deriva del área funcional atribuido

a un Cuerpo tiene uno de sus elementos de origen -bien de forma directa o indirecta- en un sistema de selección riguroso.

Reivindicar, en este sentido, como elemento capital de vigencia la pluridisciplina personal y profesional que se requiere en la selección y que es un capital esencial en un Cuerpo General. La polivalencia de conocimientos, perspectiva y capacidad de adaptación a nuevos escenarios resulta imprescindible desde la perspectiva individual para actuar en cada momento en función de los constantes cambios de cultura que se suscitan en la Administración y para la cotidiana labor de resolución de problemas. Y como colectivo, es un elemento esencial para poder contribuir adecuadamente y estar a la altura de retos que, en concreto, plantea la Administración del Estado como su redimensionamiento, adaptación a la existencia de movimientos competenciales centrífugos hacia las instituciones europeas y hacia las restantes Administraciones Territoriales, conversión en una Administración "pensante" más que "ejecutora" e incluso seguimiento adecuado de las cambiantes directrices políticas.

5. La adaptación del proceso selectivo a los caracteres propios de la función directiva.

5.1.El temario como elemento de definición de áreas. La vigencia de un temario pluridisciplinar para los CSACE.

No cabe duda de que los temarios constituyen un claro instrumento de delimitación indirecta de las áreas de especialización -y, en consecuencia, de mayor implantación- de cada Cuerpo. De acuerdo con ello, en concreto el temario correspondiente al CSACE debe ser interpretado como un elemento de primera magnitud para exteriorizar las áreas donde la mayor cualificación corresponde a los ACEs y donde, por lo tanto, se debe producir su implantación natural.

A ello hay que unir la dificultad que representa la utilización de un sistema de reserva de puestos al Cuerpo -instrumento que disponen otros Cuerpos-, lo que derivará en que las áreas propias de implantación del CSACE hayan de venir definidas indirectamente por medio, entre otros aspectos, del temario.

Pues bien, desde esta óptica cabe resaltar que el temario CSACE tiene una estructura acumulativa que se considera necesario mantener. Es indicativo de la preparación pluridisciplinar y general del Cuerpo que constituye una de sus principales señas, que otorga una visión general de gran interés para el desempeño futuro y habilita la polivalencia de destinos.

Resaltar la corrección de la estructura del temario sostenido en los dos grandes pilares que rigen la actuación administrativa y que deberán, eso sí, potenciarse. Por una parte, las técnicas de gestión, imprescindibles para las exigencias presentes y futuras y elemento infradesarrollado en cuya implementación e implantación general cabe anticipar que se concretarán gran parte de las reformas y esfuerzos administrativos de los próximos

años. Y junto a ello el componente jurídico en sus diferentes vertientes.

Sería conveniente, en todo caso, realizar una potenciación de los bloques existentes en la actualidad mediante la adición de temas específicos vinculados a las áreas desempeñadas de forma habitual por miembros del CSACE (ayudas públicas, tramitación de asuntos previa al estudio de los asuntos por el Consejo de Ministros...).

Modificaciones de trascendencia adicionales como la supresión de especialidades deberá ir, en todo caso, precedida de un acuerdo suficiente en el colectivo. Aun pudiendo ser una decisión adecuada no se valora como una modificación imprescindible para la revitalización y cualificación del temario, objetivos prioritarios que se deben acometer. La inexistencia de consenso suficiente debería hacer decaer a una medida que podría tener efectos más de disgregación que de consolidación.

5.2: Inclusión de un bloque de "práctica administrativa" propio de los puestos directivos y condicionado al resultado de las Jornadas que se desarrollen al respecto.

Junto a los temas expuestos se considera importante potenciar el elemento característico del CSACE que desborda los temas referidos anteriormente para emparentarse con la función de administrar: el *know-how*, la forma de resolver cada problema, el conocimiento práctico de la Administración, de la manera de actuar en cada caso, de sus reglas formales e informales y de su funcionamiento.

Todos ellos son elementos directamente vinculados con la función directiva dispuesta en la LOFAGE que debe sostenerse -y de ahí su cobertura por criterios de profesionalidad y experiencia- en el conocimiento profundo de la práctica administrativa.

Esta cualidad especial queda perfilada en el bloque de "Técnicas gerenciales", que tiene una implicación directa desde la perspectiva expuesta con la naturaleza y objetivo de los CSACE. Su memorización tal y como se prevé actualmente, si bien no supone un elemento idóneo para acceder al conocimiento de un campo tan eminentemente práctico si se considera necesario para familiarizarse con ellos.

Pero el bloque de técnicas gerenciales se considera que debe ser completado en el temario al objeto de, precisamente, recoger la vertiente práctica-administrativa expuesta como elemento característico del CSACE.

A tal fin, podría considerarse la introducción de un bloque entero de temas bajo el título de "práctica administrativa" en la parte común del temario.

Se trata de una categoría que supera a los meros intereses corporativos al ser un elemento clave de conocimiento para el acceso a los puestos directivos y para la descripción y configuración de la de la función directiva.

Su inclusión deberá quedar, no obstante, condicionada al resultado del proceso de

protocolización de las características de cada área.

Los miembros del CSACE con experiencia en cada área concreta que se elija realizarían una ponencia de descripción "real" del mismo desde un punto de vista eminentemente "práctico" y de las consideraciones generales derivadas de su experiencia.

En las ponencias se debe tender a evitar la acumulación de órganos, las enumeraciones y el exceso de datos específicos de las organizaciones que existen en cada Ministerio. Tendrá como objeto principalmente la exposición desde la experiencia del desempeño del puesto durante un determinado período de tiempo de las circunstancias que se consideran relevantes en relación con el mismo y que derivan de la práctica, elemento que en todo caso debe estar presente. Deberían contener, en consecuencia, las conclusiones y rasgos generales que se estima necesario transmitir en relación con el área en que se imparte.

Hay que tener en cuenta que se tratará probablemente de los primeros trabajos que se realicen en la materia. Son muy reducidos los trabajos que son públicos en relación a aspectos concretos de la organización y funcionamiento administrativo, con lo que se requiere que el autor realice un trabajo de análisis de la actuación cotidiana de las unidades correspondientes y de su implantación en la generalidad de la Administración al objeto de deducir conclusiones.

La concurrencia de los ponentes ha de sostenerse en un compromiso de dedicación por lo que sería preferible su realización por un órgano predirectivo con disponibilidad que por un directivo con una carga de trabajo que impida su realización adecuada

En la delimitación de las áreas de estudio y caracterización debiera tenerse en cuenta de forma especial las áreas definidas como de "servicios comunes" en el artículo 20 de la LOFAGE: Criterios generales de Técnica normativa, las Unidades de Recursos Humanos, Secretarías Generales de los Organismos Autónomos y demás unidades, Secretarías Generales Técnicas: Vicesecretarías y unidades normativas, Unidades económico-financieras, áreas de preparación de asuntos de los Órganos Colegiados de Gobierno, Unidades de recursos administrativos, Oficinas de Información en el extranjero, Oficinas de Turismo en el extranjero...

La definición de estos aspectos permitirá un debate entre los directivos dispersos por la AGE implicados en cada área. Por ejemplo, los funcionarios del área de contratación de los diversos Ministerios podrían conocer por medio de la ponencia que se presentara la visión de uno de ellos e intercambiar experiencias al respecto. A tal efecto existen institucionalmente órganos que permiten en algunos casos la unificación de criterios y la coordinación de actuaciones entre los responsables de una materia concreta. Por ejemplo, la Junta Coordinadora de Publicaciones del Ministerio de la Presidencia engloba todos los representantes ministeriales en esta área.

Supondría asimismo el comienzo de una imprescindible aportación de los CSACE

a la investigación, el estudio y el debate acerca de la Administración, cuyo desarrollo hasta la fecha se ha realizado individualmente.

Representaría asimismo una necesaria aportación a lo que debe ser todo un proceso de definición de la función directiva de la Administración, que debe en gran parte sostenerse en la práctica.

Teniendo en cuenta las carencias de publicaciones sobre organización y funcionamiento real de la Administración y de sus principales órganos, cabe anticipar su interés para los estudiosos de la Administración -Ciencia Política y de la Administración y Derecho Administrativo principalmente- tanto en el campo universitario como externo al mismo.

En este aspecto se considera importante la potenciación de las relaciones entre la Universidad -principalmente las cátedras de Derecho Administrativo y de Ciencia Política y de la Administración- y el CSACE, aspecto que podría concretarse fomentando la asistencia de alumnos de ambas disciplinas interesados.

Podría significar un debate y documentación que podría ser utilizada de manera orientativa e indicadora por otras Administraciones en las que existieran órganos y actuaciones similares.

6. Conclusión

Nos encontramos en un momento crucial desde la perspectiva de la Administración y de la función pública. Su causa mediata hay que buscarla en la necesidad de que la Administración asuma y desarrolle el papel que la actualidad histórica le transmite de impulso y generación de servicios y de maximización de los recursos económicos existentes.

Y como causa más inmediata hay que referirse en primer lugar a las disposiciones de reciente aprobación como la LOFAGE y la Ley del Gobierno o en tramitación como el Estatuto de la Función Pública que profundizan en la regulación institucional de la Administración y -principalmente la LOFAGE- establecen las bases de la función directiva administrativa.

La consolidación como Cuerpo y el mantenimiento de su reputación pasa necesariamente -desde la única reivindicación del apoyo y respeto a la profesionalidad y desde la clara asunción del principio de lealtad política- por el grado de contribución técnica en la mejora de la Administración y también, por qué no, de esfuerzo de aportación de ideas a tal fin.

Y en este momento va a resultar clave la relevancia que ostenten los Administradores Civiles del Estado en la definición de los caracteres generales de la

función directiva y en el grado de especialización que se alcance en cada área. De ello derivará en gran parte el papel que ocupe en el modelo de Administración que se encuentra en diseño y en la delimitación de la función directiva.

Las nuevas funciones del administrador civil del estado

José Luis Palma Fernández

I. Una justificación del enfoque.

Puede resultar paradójico que quien actualmente desempeña sus tareas en la Administración consultiva ofrezca su opinión sobre cuáles sean las nuevas funciones que puede cubrir, dentro de la Administración activa, un miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Se trata, sin embargo, de una cuestión de percepción geométrica. Así, la medida de la extensión de lo que realmente sea un Administrador Civil del Estado (porque precisamente para saber cuáles han de ser sus nuevas funciones habrán de conocerse las antiguas) se alcanza mucho mejor cuando, no sólo se han desempeñado esas funciones en varios Ministerios, sino muy especialmente cuando se examinan y enjuician desde un prisma de reflexión externo pero muy cercano respecto de la organización objeto de análisis.

Sentados estos dos puntos de conexión con la materia, me atrevería a ofrecer un tercero: tampoco es la misma la percepción de la realidad de la Administración activa en Madrid, en el adorable templo de marfil de la otrora todopoderosa Administración Central, a la realidad "en provincias", donde lo que queda de la Administración General del Estado se bate en retirada en todos los frentes ante la presión administrativa autonómica. Mis años de administración activa se han desarrollado precisamente en una de estas provincias (más o menos ubicable por mi acento) y desde la que el cuadro impresionista de "mi empresa" también ofrecía un ángulo quizás desconocido para quienes ocupaban sus despachos en la capital.

Se trata, en definitiva, de construir sobre estos tres puntos de engarce una visión apretada, necesariamente breve y más impresionista que otra cosa, acerca de lo que vaya a ser el Administrador Civil del Estado en lo que queda de siglo (que ya es poco) y en el que viene.

A ello pasamos en seguida y lo haremos sobre el examen concreto de varias situaciones que son las que han venido a marcar, externa e internamente, lo que han de ser las nuevas funciones del Administrador Civil del Estado.

Debo añadir que mi punto de vista va a ser predominantemente jurídico. Pero es que nuestro principal y único cliente, que es el Estado, sigue siendo definido, desde la época de BODINO como: "sociedad territorial, con poder soberano y organización jurídica".

Quien pretenda ver al Estado sin los ojos del Derecho es que está ciego.

II. Factores de referencia en el análisis.

A) Las nuevas Administraciones.

Como no podía ser de otro modo, es forzoso referirse en primer lugar a la incorporación a la Unión Europea y el nuevo impulso en el desarrollo del Estado autonómico.

Ni a nadie se oculta lo que se afirma ni es éste lugar para desarrollar lo que en otro punto de la mesa redonda va a ser tratado. Baste con decir que ambas realidades, la de la Unión y la de las Comunidades Autónomas, cuentan con cuerpos de morfología similar al nuestro.

No es ocioso detenerse sobre este punto: si nuevas empresas con nuestro mismo objeto social han venido a coincidir con la definición de gerentes profesionalizados similares a nosotros, ello significa que la figura del Administrador cobra significación por sí misma.

Al margen de los criterios estrictamente competitivos respecto a las materias sobre las que trata cada uno de ellos, puede atisbarse un primer elemento de conexión: cualquier Administración profesionalizada necesita de Cuerpos Superiores de carácter pluridisciplinar que cumplan un papel análogo al que hoy desempeñan los Administradores Civiles del Estado, continuando la anterior tradición de los TAC's (nombre por lo demás mucho más bonito, que hay que aprovechar las oportunidades para decir las cosas cuando se brindan).

Si se ha perpetuado la existencia del Cuerpo, será porque le es aplicable el dicho que se atribuye a Álvaro D'ORS: "Cuando un Gobierno dura mucho, cuando una sirvienta dura mucho o cuando unos zapatos duran mucho, será porque son buenos."

B) Las nuevas funciones administrativas del Estado

Sería pecar de simplista pensar que la Administración del Estado ha pasado simplemente a perder sus competencias restando de las que tenía.

Aunque esa lenta e implacable erosión se ha producido, no es menos cierto que existen nuevas áreas de actividad administrativa que han venido a atribuirse al Estado. Y que cada vez avanzan con más fuerza.

Si en el pasado bastaba con legislar sin límite o tasa sobre cualquier área de la existencia humana, no sólo ahora ya se legisla con sumo cuidado para no herir susceptibilidades (léase competencias) ajenas, sino que existen nuevas facetas del servicio público (cooperación al desarrollo o coordinación interautonómica) desconocidas hace algunos años.

El Estado es, con todo ello, el último y principal depositario del interés general puesto que, pese al surgimiento de otros intérpretes de dicho concepto jurídico indeterminado, hace que exista un carácter nuclear que les priva de la objetividad plena que sólo reside en el Estado: todas las demás Administraciones Públicas internas (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos) están marcadas por una limitación territorial que les condiciona en sus pronunciamientos.

Sólo el Estado, y ahora adonde quiero llegar, sólo sus Administradores Civiles constituyen (cada uno en su propio terreno de atribución administrativa: Justicia, Interior, Administraciones Públicas, etc...) la auténtica representación del sentir objetivo puesto que, frente a ellos, todos los demás están condicionados por una base territorial.

La auténtica nota diferencial dominante del Estado como primera Administración Pública es que representa la más elevada nota de objetividad en el seno de las relaciones interadministrativas. Justo es reconocer que, por el mecanismo de la representación que GIERKE consagró dentro de la doctrina alemana y que es nota común en el Derecho Comparado, sean ahora los Administradores Civiles de ese Estado en quienes descansa primeramente la interpretación activa cotidiana de esa *potentior persona*.

C) La nueva organización de la Administración General del Estado.

Con una Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado recientemente publicada, no puede omitirse una reflexión sobre lo que la misma supone para nuestro Cuerpo.

Se aprecia en ella un doble matiz de luces y sombras: por un lado, es extremadamente positiva la elevación de la cota de profesionalidad funcional, que llega ahora hasta el Subsecretario. De ello se hablará en otro lugar y sólo cabe congratularse de algo que parece más que razonable.

Tampoco puede olvidarse que la definición de unos "servicios comunes" en los Ministerios parece empezar a constituir una auténtica reserva de especialidad hacia ciertas funciones que constituyan el "núcleo duro" de las que venían prestando los Administradores. De éste no sé si debemos alegrarnos o entristecernos porque podría suponer el inicio de un encasillamiento corporativo en unos huecos que, queramoslo o no, pueden no ser precisamente los más apetitosos de la pirámide organizativa.

De lo que sí me duelo en la Ley es de la certificación de la pérdida de la periferia.

Sé que éste es un asunto aburrido para muchos de los presentes, pero también estoy seguro que para otros no lo será tanto. Y éstos no han podido estar aquí precisamente por estar allí.

Que la Administración tenga nuevos cometidos transfronterizos, supranacionales o interautonómicos no nos puede hacer olvidar que la definición originaria de

"Administración" procede del *Ad manus trahere* del Derecho Romano (traer hacia sí, traer hacia mi mano).

Administrar, en último término, no es sólo contemplar el adorable ombligo de la encantadora persona jurídica pública a la que todos servimos, y reflexionar, cruzando informes por supuesto, sobre su grado de inclinación en relación al sol. Es precisamente servir a los demás. Y sólo se sirve a los demás estando a su lado. Y quien esté a su lado legitimará su existencia y su futuro. Al perder la periferia (que antes era un buque compacto del que solo van quedando las tablas de los últimos naufragios) estamos perdiendo a los ciudadanos y su contacto. Que no extrañe que algún día algunos de ellos se cuestionen para qué servimos y qué hacemos. Y que no se extrañe que ese clamor pueda tener imprevisibles consecuencias sobre este y otros cuerpos.

D) La nueva ordenación legal que viene y nos afecta.

Como último hito de la reflexión futura para los Administradores Civiles del Estado, baste examinar dos leyes que aún no han nacido pero que van a tener sentida influencia en nuestro Cuerpo:

La primera de ellas es la Ley de reforma de la 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, que ahora se encuentra pendiente de dictamen ante el Consejo de Estado y que seguirá un próximo trámite parlamentario. Junto a otros extremos estrictamente procedimentales (procedimientos en plazo máximo de tres meses, desaparición del acto presunto, vuelta del recurso de alzada y recurso de reposición potestativo) que hacen volver a la que fue una de nuestras mejores leyes: la de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo, la orientación más relevante que nos interesa y sobre la que quiero llamar la atención es sobre el hecho de que cobra singular fuerza la terminación convencional de los procedimientos mediante "acuerdos, pactos o convenios", dotando a la Administración de unos poderes convencionales o cuasiarbitrales que antes no le eran tan propios de su ser.

No me cabe la menor duda de que ello ha de acentuar el matiz negociador y dialogante que cada vez se viene exigiendo más a los Administradores Civiles del Estado: frente al indiscutible acto administrativo final, se alza ahora la posibilidad del acuerdo o convenio como modo más racional de finalizar el procedimiento.

La segunda reflexión sobre legalidad que viene se refiere al nuevo Estatuto de la Función Pública. Respecto de este "concebido y no nacido" (al que habrá que proteger como persona sólo cuando lleve 24 horas desprendido del claustro materno y muestre su aspecto enteramente humano) también cabe decir que viene a querer simplificar la organización administrativa española tratando de acercarla y homogeneizarla respecto a sus paralelos europeos y, en lo que a la ubicación de nuestro cuerpo se refiere, define ya a nivel legal una auténtica "función directiva profesional".

No deja ello de ser un reconocimiento expreso de la existencia de un Cuerpo que,

como el de Administradores Civiles del Estado, ha sido pionero en la búsqueda de un tronco común en las tareas administrativas, por encima de las especializaciones sectoriales.

Sin embargo, no nos engañemos. La Administración que viene será cada vez más especializada y demandará de sus directivos, junto a una común capacidad de gestión de ciertos asuntos, el conocimiento de áreas especializadas de gestión revestidas de profundos conocimientos sectoriales duramente adquiribles y singularmente cambiantes. Junto a las tareas comunes a todos los Ministerios (que formarán parte del secundario bloque de la intendencia), los nuevos directivos públicos tendrán que demostrar ser profundos conocedores de las nuevas áreas para estar al tono requerido por ellas. Y serán esos los factores donde la nueva Administración requerirá sus mejores profesionales de la gerencia pública. En los sectores emergentes (baste hablar de telecomunicaciones o energía) es donde van a surgir muchas carreras profesionales aún por descubrir. Nadie será seleccionado para la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (sea jurista, ingeniero o matemático) sin asegurarse previamente de su conocimiento del sector.

III. Las nuevas funciones del Administrador Civil del Estado.

A la luz de todos los factores de cambio y superación anteriores, es posible atender de modo esquemático y sintético a lo que pueden ya resumirse como nuevas y previsibles funciones del Administrador Civil del Estado en el futuro más inmediato:

- A) Funciones de coordinación de actividades de otras Administraciones.
- B) Funciones de negociación o convenio en el seno del procedimiento administrativo.
- C) Consolidación y ensanche de funciones de gerencia profesionalizada parangonables con las propias de empresa privada.
- D) Preeminencia de la figura del Administrador Civil del Estado como representante de la única persona jurídica pública nacional dotada del más alto grado de objetividad.
- E) Elevación de la carrera administrativa hacia escalones de responsabilidad nuevos.
- F) Consolidación de tareas de gerencia de servicios comunes.

Recordemos en todo caso que el Estado se debe a sus miembros y que en alguna medida los Administradores Civiles hacen bueno a su Estado porque ya desde CICERÓN (en su Libro V de *La República*) es opinión común que "Si existe Roma es por sus hombres y por sus virtudes" (*Moribus antiquis res stat romana virisque*).

Una aproximación al desafío europeo

Alberto J. Gil Ibáñez

"Un fantasma recorre Europa, el fantasma de la movilidad y la competitividad... ¿Seguirá el funcionario español sin creer en fantasmas?" (anónimo)

Algunas consideraciones previas.

La Administración española, como trasunto de la sociedad a la que sirve, se ha visto sometida a un proceso de cambios en los últimos años tan acelerado y multifacético que sigue pendiente de un análisis y estudio suficientemente detallado para sacar las consecuencias oportunas: de una dictadura a una democracia, de un Estado centralista a uno de los más descentralizados de Europa, de un aislacionismo inocente pero "feliz" a una integración completa en uno de los bloques más dinámicos del mundo... Todo ello a las puertas del siglo XXI, cuando las nuevas tecnologías nos fuerzan a una adaptación constante, y la globalización, no sólo económica, es un hecho. Ante todos estos retos las preguntas que nos hacemos son: ¿está el funcionario español suficientemente preparado para hacerlos frente?, ¿es consciente de cómo ese nuevo marco de actuación afecta su trabajo en el presente y cómo lo hará en el futuro?

En estas líneas, obligadamente cortas, me voy a concentrar en hacer algunas reflexiones, sobre lo relativo al desafío europeo, como reza el título de esta exposición.

¿Cuáles son las características que convierten en singular al fenómeno de integración europeo, desde la perspectiva de un funcionario español?

* Como se ha hecho notar (GRETSCHMANN, 1996) el modelo integrador de la Unión junto a innumerables ventajas también comporta una mayor complejidad del escenario negociador sobre todo si lo comparamos con las clásicas relaciones bilaterales Estado-Estado, monopolizadas en gran parte por un grupo de funcionarios especializados. En la actualidad el número de combinaciones posibles entre 15 miembros y participantes actuando simultáneamente en cada reunión del Consejo, grupo de trabajo o Comité es de 105. La presencia de la Comisión simplifica el contexto sustituyendo la relación plurinacional por una relación entre Comisión y Estado (15). Esta simplificación desconoce la realidad del marco de negociación donde cada país sigue buscando aliados para sus propuestas entre los otros países, adaptándose por tanto al esquema de mayoría cualificada. Todo ello hace que el clásico concepto de relaciones diplomáticas deba ser ampliado a los numerosos funcionarios que sin ser diplomáticos participan en ese tipo de relaciones. Debe

tenerse en cuenta, además, la creciente internacionalización del proceso de toma de decisiones políticas y económicas. Este proceso debería traducirse en un cambio del modelo de formación de los funcionarios que se enfrentan tanto a la hora de formular políticas como al de aplicarlas con un contexto multinacional de permanente negociación.

* El proceso de integración europea exige medirse y competir en cuanto a niveles de eficacia y eficiencia con otros sistemas de administración pública, así como ser capaces de aprender de ellos. La Administración española debe ser muy consciente de que la UE le ha situado frente a un nuevo marco de competencia entre sistemas jurídicos, procedimientos administrativos, eficacia en su relación con el ciudadano, etc.

* Pero todavía más importante, el éxito de un país también se mide por el prestigio que su Administración sepa alcanzar a los ojos de sus colegas y ciudadanos de otros países miembros de la misma organización. Junto al impulso interno, proveniente de la propia demanda del país, adquiere una mayor importancia el impulso externo de los ciudadanos y formadores de políticas de países extranjeros que, tanto como perceptores cuanto como proveedores de servicios en un marco competitivo, fuerzan a la Administración española a aumentar constantemente sus dosis de eficacia de manera activa.

* La gestión de un modelo de integración fuerza a ser imaginativos y crear nuevas formas de organización. En este sentido destacan las organizaciones-red. De hecho, tanto el Consejo como la Comisión confían cada vez más la vigilancia y el control de una aplicación eficaz del Derecho comunitario a una red de funcionarios nacionales designados al efecto [por ejemplo, la Comunicación de la Comisión dirigida al Consejo y al Parlamento sobre el "Desarrollo de la cooperación administrativa en la aplicación y ejecución de la legislación comunitaria del mercado interior" (COM(94) 29 final) de 16/02/94; Directiva 92/59/CEE sobre seguridad en los productos (DOCE 1992, nº L228/24); Directiva 93/99/CEE sobre control oficial de alimentos (DOCE 1993, nº L290/14); etc.]. Para ello la *creación de una red de puntos de contacto* en cada Estado miembro y las organizaciones-red exige que tal naturaleza se refleje en la denominación de los puestos y sus funciones. De manera general, cada vez más resulta imprescindible crear y mantener relaciones fluidas y permanentes con los colegas europeos que realizan un trabajo similar al nuestro (en cada Ministerio en cada Dirección General) para el intercambio de experiencias, resolución de dudas, posibles conflictos, etc... Debe quedarnos claro que no podemos trabajar de manera independiente, aunque sea evidente que las particularidades de la realidad española siempre reclamarán soluciones individualizadas.

* El propio Derecho europeo está en constante evolución y exige de las Administraciones nacionales un continuo esfuerzo para hacerlo plena y eficazmente aplicable en su territorio. El esfuerzo de la Administración ni se limita ni acaba en la transposición de directivas. Como Derecho europeo hay que entender el Derecho originario formado por los Tratados originarios y sus modificaciones, el derivado, donde destacan reglamentos y directivas, y el importante cuerpo jurisprudencial que ha elaborado el Tribunal de Justicia. De todo ello se derivan obligaciones continuas a la Administración para hacerlo plenamente aplicable.

* La movilidad creciente, si bien todavía tímida (cfr. programa Karolus), entre funcionarios. En un marco de presión a la baja del número de funcionarios estatales, las organizaciones internacionales, en general, y las europeas, en particular, constituyen un área inexcusable de posibles nuevas actividades y búsqueda de trabajo. A ello se añade que en la actualidad el número de empleados de lengua hispana suelen estar muy por debajo de los que les correspondería en función del dinero que nuestro país, entre otros, aporta.

¿Qué condiciones debe reunir el nuevo super-funcionario?

Los días 23, 24 y 25 de junio de 1997 tuvo lugar en Oslo el XIV Congreso internacional sobre formación y desarrollo de funcionarios directivos. Un Grupo de trabajo, que presidió el INAP, versó sobre qué conocimientos y habilidades debería reunir un funcionario en esta fase de internacionalización de las actividades gubernamentales. Principales conclusiones:

- a) *Conocimiento de lenguas:* Se discutió sobre la conveniencia de concretarse en un número reducido o ampliar el abanico dejando al funcionario la elección de las que prefiera; se señaló que debería ser reconocido en reuniones internacionales donde se opera con número reducido de idiomas que el que uno pueda hablar en su propia lengua le pone en situación de ventaja, lo que debería ser compensado de alguna forma para los demás. Asimismo, debe diferenciarse entre conocimiento activo (siempre al menos del inglés) y pasivo (que puede ampliarse a más idiomas).
- b) *Conocimiento profundo de la estructura, funcionamiento y régimen legal de la institución u organismo donde se va a participar.* Saber exactamente cuál debe ser el papel del Gobierno y de sus representantes.
- c) *Buen conocimiento comparado de los sistemas jurídico, administrativo y político, costumbres y cultura de los principales socios de cada organización.*
- d) *Ser un buen receptor, comunicador y transmisor de la información.* Para ello debe estar claro quiénes pueden estar interesados dentro de la Administración de la información que cada funcionario adquiere, y saber identificar los contenidos relevantes, su aplicación práctica y consecuencias. Necesidad de asegurar la retroalimentación.
- e) *Capacidad para buscar información* tanto a través de medios documentales como telemáticos (INTERNET), identificando las personas relevantes dentro de la organización que pueden proporcionarlas y siendo experto en bucear en bases de datos y sistemas informáticos de redes.
- f) Es importante ser capaz de *transmitir una imagen de seriedad y fiabilidad*; nuestros socios colaborarán si pueden estar seguros de que cumpliremos nuestros compromisos.
- g) *Capacidades de negociación* en los ámbitos de cooperación internacional (para

todos), de presidencia de reuniones internacionales (directivos), y elaboración de unas buenas instrucciones en las que se contemplen la posición del país y el margen de flexibilidad

- h) *Capacidad para construir, participar, mantener y sacar el máximo partido a las organizaciones-red.*

Se mencionó la necesidad de crear y adaptar permanentemente una base de datos con los funcionarios que reúnan dichas capacidades. Todo lo dicho es aplicable a la esfera de la Unión Europea.

¿Qué se ha hecho y qué queda por hacer?

No quiero dar a entender que en los últimos años no se ha hecho nada. En efecto, todos sabemos que precisamente nuestro Cuerpo ha sido uno de los más dinámicos en este proceso de adaptación. Y, de hecho, de un estudio comparado llevado a cabo en el INAP de los temarios y cursos selectivos de oposiciones al Grupo A, los Administradores Civiles quedaban los mejor colocados (relación número de temas consagrados al tema europeo, tiempo de exposición, importancia relativa, idiomas, prácticas en el extranjero, etc...). Ello, sin embargo, no nos debe llevar ni al conformismo ni al triunfalismo, ni respecto a ese Cuerpo ni a la situación general en la Administración española, planteándonos los siguientes motivos de reflexión:

- 1) Pasar de la presunción tradicional de que la especialización en relaciones internacionales corresponde en exclusiva al Cuerpo de diplomáticos, para dejar patente que ese ámbito es una parte más del trabajo de cualquier funcionario.
- 2) La conveniencia de volver a los dos idiomas, separando quizás entre conocimiento completo (activo, pasivo, escrito) y sólo pasivo. Uno de los dos idiomas debería ser en cualquier caso el inglés.
- 3) Hacer obligatorio de forma general (con un período de adaptación tal vez de tres años) el conocimiento de idiomas atestiguado para puestos directivos.
- 4) Necesidad de evitar que el grado de conocimiento de idiomas alcanzado en fase de oposición se pierda, para lo cual se sugiere la necesidad de pasar estancias obligatorias en el extranjero (de quince días al menos) o cursos específicos residenciales cada dos años, que podrían ser organizados por el INAP en contacto con empresas especializadas del sector.
- 5) Resulta imprescindible diseñar una clara estrategia y una política de empleo y selección interna "agresiva" (no una mera base de datos pasiva), en la que se produzca el seguimiento de aquellas personas interesadas en trabajar en el extranjero (formación, puestos desempeñados) para evitar que su experiencia se pierda, proponiéndoles nuevas posibilidades, convocando reuniones de coordinación

e información, etc.... Para ello debería dotarse de los medios humanos y el estatuto jurídico apropiado a una unidad creada al efecto (por ejemplo, en el Ministerio de Administraciones Públicas) que centralizaría así los nombramientos en el extranjero "no diplomáticos". De hecho, en un país como el Reino Unido conocido por su eficacia en este ámbito (especialmente, aunque no sólo, dentro de la Unión Europea) dicha unidad existe dentro de la "Oficina del Servicio Público", encuadrado a su vez en el Gabinete del Primer Ministro, contando por tanto con el apoyo político de éste.

- 6) Aprovechar a los funcionarios españoles que trabajan en la Unión Europea, algunos de ellos poseedores a su vez del título de funcionario nacional, facilitando su reingreso al servicio activo. Asimismo, apoyar decididamente a los jóvenes funcionarios que han aprobado también las oposiciones europeas para encontrar un puesto de trabajo adecuado dentro de las Instituciones europeas, evitando el abandono actual que lo deja todo a su propia iniciativa individual o conocimientos personales.
- 7) Diseñar una política de formación más amplia en la que se incluya la posibilidad de realizar *stages* específicos y periódicos para funcionarios españoles en las Instituciones comunitarias.
- 8) Si la opción internacional se consolida como una rama más de actividad en que los Administradores Civiles del Estado quieren estar presentes de forma preferente, quizás ello debiera reflejarse de algún modo más preciso en el temario. Recordemos que en la actualidad se abren las siguientes posibilidades: Delegaciones de turismo, Consejerías de información, Instituto Cervantes, Cooperación, Unión Europea (expertos nacionales), otras Organizaciones internacionales y europeas (OCDE, UNESCO, etc.). De alguna manera las materias que se ocultan tras esos nombres deberían quedar reflejadas en el temario, constituyendo, si los tiempos que corren lo permiten, una nueva especialidad.
- 9) Una última propuesta, y con esto acabo, sería la organización de unas Jornadas anuales, que sirvieran entre otras cosas, para invitar a funcionarios nacionales de otros países que realizan funciones semejantes a las nuestras, con objeto de llegar a un "hermanamiento" con ellos y discutir juntos sobre los problemas que nos afectan y, en concreto, el diseño de la función pública en un marco de integración.

En resumen, aunque la globalización en general, y la integración europea en particular, afectan a todos los funcionarios españoles, el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado tiene mucho que decir en esta área, contribuyendo de manera más específica al cambio constante y flexibilidad que la modernización de la Administración española conlleva, especialmente a través de una actuación más eficaz en el campo internacional y europeo.

Reflexiones estratégicas En torno a los Administradores Civiles Del Siglo XXI. Oportunidad para el cambio.

Julia Marchena Navarro
Elvira Ramírez Núñez de Prado
Isabel Bustillos Bravo
Justino García del Vello Espadas

Agradecimientos

Esta ponencia hubiera sido imposible de desarrollar sin la desinteresada colaboración de Elena Valdés, Mercedes Rubio y José Luis Cueva.

Introducción

Este estudio pretende recoger un abanico de ideas y experiencias relativas al papel que viene desarrollando y que debería desarrollar en el futuro el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Es un hecho constatable que el peso e importancia del Cuerpo ha disminuido desde un punto de vista estratégico. Bastaría para sostener tal afirmación hacer un repaso de la evolución en el tiempo del número de altos cargos ocupados. Este hecho agrava considerablemente un problema que arrastra el colectivo desde su misma creación: la ausencia de definición de su perfil específico, que en la actualidad deviene en una crisis de identidad. Se echa en falta la existencia de unos mínimos principios de consenso y acuerdo entre sus integrantes sobre la esencia, objetivos y funciones naturales que constituyen la carta de presentación de un Administrador Civil. Asimismo, se percibe que esta falta de consenso provoca una mala imagen ante terceros; inestabilidad en la aplicación de criterios de selección; fragmentación en la defensa de los intereses propios del colectivo, que se agrupa en torno a grupos de intereses específicos perdiendo la visión integradora del Cuerpo.

Este informe es una reflexión que pretende ayudar a encontrar el espacio natural y armónico de los Administradores Civiles, definiendo su territorio propio en relación con otros Cuerpos de elite de la Administración. Entendemos que la Administración precisa Administradores ("gerentes, directivos..."), y que éstos no son ni meros gestores, ni tampoco meros abogados, sociólogos, economistas, ingenieros, informáticos o estadísticos, por altísima y respetable que sea la cualificación específica de todos ellos. El Administrador tiene una vocación generalista y armonizadora, y debe ser capaz de entender y aprovechar el conocimiento de los diversos especialistas en aras de un objetivo superior que sólo él es capaz de coordinar. De un Administrador se espera, sobre todo, su

aportación al *saber hacer*, a la transposición del conocimiento a la acción. Éste es el gran valor añadido que aporta y que, convenientemente potenciado y valorado, ha de ser una ventaja competitiva determinante del Cuerpo.

Por consiguiente, entendemos que la búsqueda de la propia identidad ha de consistir en perseguir la definición del perfil (o perfiles) del Administrador en el mundo de nuestros días. Entendemos también que esta inquietud de búsqueda ha de ser permanente y flexible, adaptando la evolución del perfil o perfiles a las exigencias cambiantes del entorno.

No es mala terapia comenzar con un examen de conciencia y reconocer la cuota de responsabilidad propia:

- No compartimos un objetivo corporativo bien definido.
- No tenemos una idea común de lo que ha de ser un Administrador.
- Estamos desunidos, divididos y agrupados en torno a pequeñas esferas de poder.
- A falta de una opinión común sobre el perfil ideal de las nuevas promociones, nuestra voz no cobra peso en la definición del contenido de las pruebas de acceso al propio Cuerpo.
- No ha existido un hilo conductor en los intentos de armonización de las distintas concepciones del colectivo, y por ello han resultado poco fructíferos. Ningún informe crítico empezado en un foro abierto ha terminado en un documento suficientemente completo y cerrado como para servir de hito y referencia a sucesivos estudios. Por el contrario, las decisiones que afectan al colectivo se generan de forma reactiva, para dar respuesta a problemas conyunturales, sin una visión amplia del contexto.

En resumen, es hora de plantear un debate abierto y profundo sobre el Cuerpo, y hoy más que nunca debemos actuar proactivamente y en solidaridad. Con este informe pretenden sus autores provocar un debate creativo, ordenado y sistemático que quede reflejado, al fin, en un documento que ponga en conexión distintas líneas de pensamiento e inicie el desarrollo de estrategias de acción.

Elementos para un análisis del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

1. Mandato

- Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

- Título III (Funcionarios de carrera), Capítulo Primero (Régimen General), Sección 1ª (Cuerpos), Artículo 23.3:

Los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil realizarán las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Deberán poseer título de enseñanza superior universitaria o técnica. Las plazas de mayor responsabilidad de este Cuerpo que previamente se clasifiquen como tales se reservarán a funcionarios del mismo que ostenten diploma de directivos. La obtención del diploma determinará una consideración adecuada de estos funcionarios a efectos remunerativos.

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

- Disposición adicional novena:

Uno.- Se crean en la Administración del Estado los siguientes Cuerpos de funcionarios:

1. Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, en el que se integran los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Técnico de Información y Turismo y Técnico de la Administración Civil del Estado.

2. ...

2. Visión

El Cuerpo de Administradores Civiles debería ser sinónimo del Cuerpo de los profesionales en gerencia pública y, por ello, la principal fuente de directivos del sector público.

De un Administrador se espera su capacidad de obrar proactivamente para mejorar la eficacia de su organización, detectando las oportunidades y problemas que se presenten tanto en la misma como en el entorno en que se desenvuelve. Su talento para localizar y aprovechar las primeras y prever y solventar los segundos es un valor crítico para el éxito o fracaso de la misma.

Un Administrador espera poder ejercer influencia sobre lo que ocurra, y es esta capacidad y tendencia a la acción, esta aportación del “*saber hacer*” añadida al “*saber*”, el valor diferencial que nuestro colectivo aporta sobre otros que actúan en la Administración.

La Administración que operará en el siglo XXI ha desplazado sus necesidades del ineludible encuadre jurídico a cuestiones relacionadas con el servicio al ciudadano-cliente y a la calidad de las prestaciones o servicios, dentro de un enfoque de gestión multiorganizativo y en un contexto de austeridad.

El perfil del Administrador que se desenvolverá en este escenario requiere no sólo de la acumulación de conocimiento, sino también del manejo de métodos de dirección, técnicas instrumentales, así como del desarrollo de habilidades directivas. Es decir, el ejercicio de la función directiva requerirá tanto del afianzamiento de aptitudes, como del desarrollo de las necesarias actitudes.

Esto es bien distinto de otros cometidos con los que a veces, y sin saberse muy bien por qué, se le confunde:

- De meros gestores que se limitan a seguir un procedimiento establecido.
- De meros expertos en Derecho que se limitan a emitir informes.
- De meros sociólogos, ingenieros, informáticos, estadísticos y otros profesionales de las distintas ramas del saber.

3. Estudio de oportunidad

3.1. Análisis externo

3.1.1. Amenazas

- Injerencias de otros colectivos en áreas y puestos cuyo desempeño exige la cualificación específica de nuestro Cuerpo.
- Tendencia a ser desplazado por el poder político a posiciones de menor influencia en la Administración.
- Riesgo de pérdida de señas de identidad propias, vinculadas al origen pluridisciplinar del colectivo, con la previsible merma de la capacidad de influir y actuar en diversas áreas de potencial desarrollo en la Administración.
- Grave situación de inestabilidad en la definición del acceso al Cuerpo, vinculada a la indefinición del perfil propio del colectivo.

3.1.2. Oportunidades

- Los elementos condicionantes de las reglas de actuación y funcionamiento de las organizaciones públicas se sustantivizan en la necesidad de gestionar más y mejor, lo que supone, en el marco de unos recursos limitados, que las organizaciones hayan de combinar los principios de eficacia y eficiencia en la consecución de unos objetivos de máxima calidad. En lo que respecta a la Administración General de Estado, se observa como tendencia de futuro que, en cuanto cabecera institucional del sector público, se centrará en las actividades de alta dirección relativas al diseño de políticas públicas, con el consiguiente incremento de la relevancia de las funciones de regulación, planificación, coordinación, evaluación y control, tendiendo a desplazar las competencias de gestión y ejecución a otras Administraciones Públicas.

El énfasis en las actividades inherentes a la alta dirección se aprecia claramente en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: en primer lugar porque, al separar los niveles político y administrativo, permite la consiguiente profesionalización de los órganos directivos del aparato administrativo estatal; en segundo lugar porque, al pretender incorporar con carácter general al ámbito de la organización administrativa estatal un nuevo enfoque de gestión próximo al enfoque de administración por objetivos, resalta los elementos constitutivos de la actividad de dirección, exigiendo la profesionalización de su ejercicio. Así, son principios de funcionamiento (art.3) *“la programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados”*, la *“responsabilidad por la gestión pública”*, y la sujeción de los órganos directivos *“al control”* y *“evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente”*

La Ley atribuye al titular de los servicios comunes las funciones de apoyo a los órganos superiores en la planificación de la actividad de los Departamentos, mediante el asesoramiento técnico (art.15.1.a) y la asistencia a los Ministros para efectuar el control de eficacia de los Ministerios y sus Organismos Públicos (art. 15.1.b). Finalmente, atribuye al Ministro, aunque delegable en el Subsecretario, la fijación de criterios para la evaluación del personal y la distribución de retribuciones variables (art.13.8.).

La puesta en valor de la profesionalización, tanto de las personas, como de la propia actividad de dirección, constituye un elemento de oportunidad para un Cuerpo interministerial de vocación directiva como es el de Administradores Civiles.

- Por otra parte, la culminación del proceso de convergencia europeo, con

la consecución de la segunda fase de unión económica-monetaria, incrementará la dimensión europea de las políticas públicas nacionales, desplazándose centros de decisión hacia instancias comunitarias.

Este nuevo escenario exigirá directivos públicos con conocimientos específicos del marco legislativo comunitario, manejo en otras lenguas y que, además, posean habilidades y destrezas de negociación, comunicación... En este contexto, los Administradores Civiles pueden encontrar un nuevo espacio natural en el que desarrollarse.

- El área funcional del Administrador siempre va a existir en toda organización que haya adquirido un cierto nivel de complejidad, y sus destrezas son igualmente necesarias en los niveles superiores de la organización administrativa, tanto para el desempeño de puestos de *línea* como para los de *staff*, tanto en áreas funcionales de vocación horizontal como en las de carácter sectorial. Esta oportunidad supone la necesidad de posicionarse en este entorno natural, detectando las necesidades a las que en cada momento un Administrador Civil tenga que responder y potenciando los efectos de sinergia que posibilitan las diversas especialidades del Cuerpo.

- El futuro Estatuto de la Función Pública supone la definición de un marco normativo que puede ser una oportunidad para que la misión y el posicionamiento del Cuerpo queden correctamente definidos y ubicados.

- La creciente importancia de la incorporación de nuevas tecnologías, y su aplicación en los métodos de trabajo de la Administración, supone un rediseño de los propios métodos de trabajo, campo en el que el Cuerpo puede desarrollar una labor muy eficaz. Conocer y sacar provecho al máximo de los nuevos sistemas de información para la dirección y de apoyo a la toma de decisiones permitiría al Administrador Civil obtener ventajas competitivas en su entorno profesional.

3.2. Análisis interno

3.2.1. Fortalezas

- El proceso selectivo de nuestro Cuerpo es, con todo, el que proporciona una formación técnica más idónea para el desempeño de la titularidad de los órganos directivos en los distintos tipos de organizaciones que integran la Administración General del Estado.

- El Cuerpo cuenta con más de un millar de funcionarios con una sólida formación y, en su mayoría, una dilatada experiencia. Mantenemos un

la consecución de la segunda fase de unión económica-monetaria, incrementará la dimensión europea de las políticas públicas nacionales, desplazándose centros de decisión hacia instancias comunitarias.

Este nuevo escenario exigirá directivos públicos con conocimientos específicos del marco legislativo comunitario, manejo en otras lenguas y que, además, posean habilidades y destrezas de negociación, comunicación... En este contexto, los Administradores Civiles pueden encontrar un nuevo espacio natural en el que desarrollarse.

- El área funcional del Administrador siempre va a existir en toda organización que haya adquirido un cierto nivel de complejidad, y sus destrezas son igualmente necesarias en los niveles superiores de la organización administrativa, tanto para el desempeño de puestos de *línea* como para los de *staff*, tanto en áreas funcionales de vocación horizontal como en las de carácter sectorial. Esta oportunidad supone la necesidad de posicionarse en este entorno natural, detectando las necesidades a las que en cada momento un Administrador Civil tenga que responder y potenciando los efectos de sinergia que posibilitan las diversas especialidades del Cuerpo.

- El futuro Estatuto de la Función Pública supone la definición de un marco normativo que puede ser una oportunidad para que la misión y el posicionamiento del Cuerpo queden correctamente definidos y ubicados.

- La creciente importancia de la incorporación de nuevas tecnologías, y su aplicación en los métodos de trabajo de la Administración, supone un rediseño de los propios métodos de trabajo, campo en el que el Cuerpo puede desarrollar una labor muy eficaz. Conocer y sacar provecho al máximo de los nuevos sistemas de información para la dirección y de apoyo a la toma de decisiones permitiría al Administrador Civil obtener ventajas competitivas en su entorno profesional.

3.2. Análisis interno

3.2.1. Fortalezas

- El proceso selectivo de nuestro Cuerpo es, con todo, el que proporciona una formación técnica más idónea para el desempeño de la titularidad de los órganos directivos en los distintos tipos de organizaciones que integran la Administración General del Estado.

- El Cuerpo cuenta con más de un millar de funcionarios con una sólida formación y, en su mayoría, una dilatada experiencia. Mantenemos un

- Se observan criterios inestables en la definición del temario, y las pruebas de acceso.

- Un factor que no favorece la comparación con los otros Cuerpos de elite es el número de temas que componen el temario, puesto que existe la absurda tendencia de valorar el prestigio de un Cuerpo en función exclusiva de dicho número, sin considerar otras variables de peso específico muy significativo: el desarrollo de ejercicios escritos no prefigurados en el temario, el tiempo medio de exposición de los temas, las posibilidades de opción a la hora de exponer, y la interlocución por parte del Tribunal. Estas variables son factores determinantes a la hora de valorar la formación y contrastar habilidades y madurez en los candidatos. (Con esta visión amplia, y sin descartar la revisión y adaptación del número de temas y la estructura del temario, el Cuerpo ocupa una muy buena posición relativa entre los otros Cuerpos de elite de la Administración.)

- El Curso de formación complementario al proceso selectivo no responde al conjunto de expectativas que debería cubrir: insistencia en materias cuyo conocimiento se ha contrastado, escasa incidencia en formación aplicada o práctica y en técnicas y habilidades propias de un Administrador.

- La cultura administrativa existente no valora suficientemente el uso de las técnicas gerenciales a pesar de la relevancia que éstas tienen para el mejor ejercicio de la función directiva.

- Tampoco se da apenas importancia al conocimiento y uso de métodos cuantitativos⁴ en la Administración General del Estado, a pesar de que en la actualidad están desempeñando un papel esencial en la formación de administradores en los ámbitos público y privado. Buscando árbitros imparciales, como pueden ser las Escuelas punteras en *Public Administration* o en *Business Administration*, constatamos que asignaturas como Estadística⁵, Investigación Operativa, Métodos Cuantitativos, Contabilidad, Finanzas, y Sistemas y Tecnologías de la Información son obligatorias para todos los alumnos. Sin excepción, las más de 500 Escuelas de referencia en la materia obligan a la formación cuantitativa.

4 Todavía no está completamente superado el desprecio de antaño por los métodos cuantitativos en la Administración Pública. Aún se ven directivos que presumen de su ignorancia en estas materias como si se tratara de una gracia que los adornara.

5 Obviamente, la Estadística que ha de estudiar un administrador no es la misma Estadística que ha de estudiar un estadístico. En la enseñanza de aquella, sin perder el máximo rigor, no se pone el énfasis en la demostración matemática, sino en la oportunidad, el planteamiento del problema y el análisis de resultados. Análogos comentarios pueden ser hechos del resto de materias cuantitativas.

- Se observan criterios inestables en la definición del temario, y las pruebas de acceso.

- Un factor que no favorece la comparación con los otros Cuerpos de elite es el número de temas que componen el temario, puesto que existe la absurda tendencia de valorar el prestigio de un Cuerpo en función exclusiva de dicho número, sin considerar otras variables de peso específico muy significativo: el desarrollo de ejercicios escritos no prefigurados en el temario, el tiempo medio de exposición de los temas, las posibilidades de opción a la hora de exponer, y la interlocución por parte del Tribunal. Estas variables son factores determinantes a la hora de valorar la formación y contrastar habilidades y madurez en los candidatos. (Con esta visión amplia, y sin descartar la revisión y adaptación del número de temas y la estructura del temario, el Cuerpo ocupa una muy buena posición relativa entre los otros Cuerpos de elite de la Administración.)

- El Curso de formación complementario al proceso selectivo no responde al conjunto de expectativas que debería cubrir: insistencia en materias cuyo conocimiento se ha contrastado, escasa incidencia en formación aplicada o práctica y en técnicas y habilidades propias de un Administrador.

- La cultura administrativa existente no valora suficientemente el uso de las técnicas gerenciales a pesar de la relevancia que éstas tienen para el mejor ejercicio de la función directiva.

- Tampoco se da apenas importancia al conocimiento y uso de métodos cuantitativos⁴ en la Administración General del Estado, a pesar de que en la actualidad están desempeñando un papel esencial en la formación de administradores en los ámbitos público y privado. Buscando árbitros imparciales, como pueden ser las Escuelas punteras en *Public Administration* o en *Business Administration*, constatamos que asignaturas como Estadística⁵, Investigación Operativa, Métodos Cuantitativos, Contabilidad, Finanzas, y Sistemas y Tecnologías de la Información son obligatorias para todos los alumnos. Sin excepción, las más de 500 Escuelas de referencia en la materia obligan a la formación cuantitativa.

4 Todavía no está completamente superado el desprecio de antaño por los métodos cuantitativos en la Administración Pública. Aún se ven directivos que presumen de su ignorancia en estas materias como si se tratara de una gracia que los adornara.

5 Obviamente, la Estadística que ha de estudiar un administrador no es la misma Estadística que ha de estudiar un estadístico. En la enseñanza de aquella, sin perder el máximo rigor, no se pone el énfasis en la demostración matemática, sino en la oportunidad, el planteamiento del problema y el análisis de resultados. Análogos comentarios pueden ser hechos del resto de materias cuantitativas.

Es, por tanto, a partir de la delimitación de áreas funcionales y de la clasificación de puestos, cuando procederá la necesaria adscripción de determinados puestos al Cuerpo mediante el desarrollo normativo adecuado. La LOFAGE y el futuro Estatuto ofrecen concretas posibilidades en relación con ello: oportunidad que consideramos de especial relevancia y que no debemos dejar pasar, independientemente del conjunto de expectativas profesionales que la evolución de la Administración General del Estado presenta para los Administradores Civiles.

En este sentido, debe destacarse que, aunque es fácilmente perceptible que los servicios comunes no constituyen el único sector de actividad de desenvolvimiento de los Administradores Civiles, hay que ser conscientes de las dificultades de reservar puestos de otra naturaleza y, en particular, de aquellos que comportan gestión directa en los distintos sectores de actividad, a funcionarios de un determinado Cuerpo. Cuestión distinta es la opción estratégica, de gran interés para el colectivo, de diversificar sus ámbitos de especialización, e ir adquiriendo una mayor presencia en otros ámbitos de la organización y en sectores administrativos con vocación de futuro.

Dentro de las opciones que ofrecen los servicios comunes departamentales -claramente potenciados en la Ley-, nos interesa destacar una en particular: los puestos de trabajo de las Subsecretarías a los que se les encomiende el desempeño de las funciones previstas en la LOFAGE de apoyo técnico a la planificación y asesoramiento al Ministro para efectuar el control de eficacia de los Ministerios y sus Organismos Públicos se deberían adscribir con carácter exclusivo, mediante el desarrollo normativo adecuado, a los funcionarios del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, ya que su específica formación técnica, acreditada mediante el proceso selectivo, garantiza su mejor ejercicio.

En este sentido, es claro el desfase actualmente existente entre el modelo previsto en la Ley y la estructura de los servicios comunes departamentales (a pesar de la pretendida anticipación de los Reales Decretos de agosto de 1996, por los que se determina la estructura básica de los Departamentos, a las previsiones contenidas en la Ley). Dado que en ellos no se aprecia un criterio general de atribución a una unidad con nivel orgánico de Subdirección General del ejercicio de las funciones de asesoramiento técnico en la planificación y de asistencia al Ministro en el control de eficacia, sería necesario la creación de una unidad puntera con este nivel que efectivamente las asumiera, lo que también podría hacerse a partir de una total reconfiguración de las actuales Inspecciones de Servicios departamentales o de las Oficinas Presupuestarias.

En el ámbito de la organización territorial, además de los puestos de Secretario General de Delegaciones del Gobierno y de Subdelegaciones, ¿qué Cuerpo si no es el de Administradores Civiles puede responder al mejor ejercicio de las funciones que la LOFAGE atribuye a los Subdelegados del Gobierno? Sin ánimo de ser exhaustivos, en el ámbito de la Administración institucional el mismo interrogante podría ser planteado en relación con las Secretarías Generales de nuestros Organismos Públicos.

- En relación con el Estatuto, urge adoptar un papel proactivo y no reactivo. Además del natural interés que la regulación de la carrera directiva presenta para el colectivo, sería conveniente concentrar los esfuerzos en las siguientes direcciones: el mantenimiento singularizado del Cuerpo frente a eventuales fusiones con otros colectivos, el nivel inicial de categoría que han de tener los Administradores Civiles recién ingresados y la imposibilidad de acceso al Cuerpo mediante la promoción interna al margen de los mecanismos ya establecidos.

- La asunción de una estrategia dinamizadora de los procesos de cambio implicaría, en otro orden de asuntos, contribuir a la profesionalización de la función directiva impulsando el modelo de funcionamiento recogido en la LOFAGE especialmente en lo que respecta a la programación de objetivos y la gestión orientada hacia los resultados; en la misma línea, hay que potenciar la especial orientación del colectivo para conocer la oportunidad y conveniencia del uso de las nuevas tecnologías como instrumentos al servicio de la eficacia. En la medida que seamos capaces de impulsar este modelo seremos protagonistas del cambio y lograremos introducir una dinámica competitiva en el ejercicio de la actividad de dirección, cuyo último beneficiario ha de ser el ciudadano.

- Paralelamente, el deseable incremento del prestigio del Cuerpo puede ser potenciado mediante una participación más activa de sus miembros en los debates doctrinales producidos en las distintas ramas del saber que se aproximan al estudio de la Administración Pública. En particular, un campo interesante en el que el Administrador Civil debe estar presente es el que se relaciona con la gestión pública y el enfoque del *Public Management*, la adaptación de las técnicas gerenciales, las experiencias de gestión y evaluación de la calidad de nuestros servicios públicos, y el análisis crítico de las experiencias de modernización de los países de nuestro entorno, como un aspecto esencial para acercarnos a la realidad española, identificar las condiciones de viabilidad y contribuir a la definición de nuestra política de modernización.

Hay que ser conscientes de que es éste un campo con proyección de futuro y en el que los Administradores Civiles, por la preparación

adquirida en el proceso selectivo, contamos con una indudable ventaja competitiva frente a otros colectivos y en el que podemos adquirir una posición preeminente desde la cual contribuir a incrementar el prestigio del Cuerpo.

- Finalmente, además de las vías apuntadas en relación con las posibilidades actuales de reserva de puestos, la contribución a la profesionalización de la función directiva y la participación en debates doctrinales, no puede faltar la referencia a algunas áreas y puestos de especial atractivo e idoneidad para el colectivo.

Al margen de lo expuesto en relación con los servicios comunes, no es ocioso destacar que el perfil que la figura del Subsecretario adquiere en la LOFAGE se identifica más que nunca, y en mayor medida que en relación con el resto de los Cuerpos, con el ya descrito de los Administradores Civiles. Es ello, más que un desiderátum, una realidad que debemos subrayar.

El Administrador Civil del futuro ha de tener una mayor presencia en la actividad administrativa vinculada al exterior: además de los que naturalmente le corresponden (área de turismo), el desempeño de otros puestos en Instituciones y Organismos Públicos de la A.G.E. cuya actuación se desarrolle en el exterior, así como de aquellos otros que desde los distintos sectores de actividad están llamados a mantener una importante vinculación con asuntos comunitarios, constituyen ejemplos de un campo que hay que cultivar por su proyección futura.

Tampoco hay que olvidar la continuidad que en la Administración General del Estado ha de tener la actividad reguladora y el indudable interés que para buena parte de los Administradores Civiles ha de tener el incremento significativo de la presencia de funcionarios del colectivo en todos los niveles de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios, unidades de tradicional prestigio en el conjunto de la organización departamental.

Por último, el Ministerio de Administraciones Públicas constituirá, en mayor medida que en el pasado, un Departamento de indudable interés para los Administradores Civiles, especialmente en el desempeño continuado de sus puestos de carácter directivo. Ello es así por el peso específico que ha ido adquiriendo, por el papel dinamizador de los procesos de cambio, y por la relevancia que, desde el punto de vista estratégico, presentan sus competencias (incluyendo las relativas a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, y a la Subsecretaría, tras la reciente dependencia orgánica de las Delegaciones del Gobierno al

Departamento).

2ª LA CALIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS COMO RASGO DISTINTIVO DE NUESTRO COLECTIVO.

Hay que tomar conciencia de que es necesario singularizarnos en el desempeño de nuestra actividad, cualquiera que sea su ámbito, mediante el desarrollo de nuestras capacidades directivas, como valor diferencial que nuestro colectivo aporta en relación con otros que actúan en el seno de la Administración General del Estado. La aplicación en nuestras áreas de trabajo de los principios que inspiran el enfoque de la "calidad" debe ser lo que nos permita mantener una ventaja competitiva medible y sostenible, en la línea ya apuntada de estimular la competencia en el ejercicio de los puestos directivos.

La asunción de esta estrategia plantea la necesidad de actuar desde el principio, comenzando por el propio proceso selectivo.

- La revisión del mismo, constituye un importante punto de partida para marcar improntas en las futuras generaciones de Administradores Civiles:

En fase de oposición, el mantenimiento de las diversas especialidades se considera una riqueza para el propio Cuerpo y para la Administración; la ampliación del temario manteniendo enfoques multidisciplinarios y la revisión de sus contenidos para actualizar la acción administrativa estatal, incorporando proyecciones o tendencias de futuro en los distintos sectores y profundizando en el campo económico y presupuestario, contribuirán a reforzar el bagaje de "saberes": el asentamiento de un primer ejercicio con dos temas de libre configuración es una medida idónea para apreciar en los candidatos su capacidad analítica, formación integral, capacidad relacional y creatividad, valores actualmente en boga en el perfil de un directivo, que no debemos despreciar.

El Curso selectivo posterior debe ser también revitalizado de acuerdo con las necesidades en presencia: el perfeccionamiento de las técnicas normativas, el enfoque de la gerencia pública desde la perspectiva del estudio de casos, el trabajo en equipo, la profundización en las técnicas gerenciales y en las habilidades directivas, la exigencia de formación cuantitativa para todas las especialidades, y el estudio de idiomas contribuirían, sin lugar a dudas, a mejorar el "saber hacer" al que aludíamos inicialmente.

- Ya en nuestra condición de funcionarios de carrera, no será necesario

insistir en la necesidad de reciclaje y formación continua, si bien habría que aunar esfuerzos para facilitar el acceso de los miembros del colectivo a los Cursos específicos dirigidos a la actualización de contenidos relacionados con el ejercicio de funciones directivas. Además, tendríamos que promover el diseño de cursos de formación cuantitativa especialmente dirigidos a Administradores Civiles.

- Por último, el enfoque proactivo se ha de reflejar en la mejora continua de las actividades y los resultados de las Organizaciones en las que prestamos servicio, manifestando especial atención a la motivación de todo el personal para que se implique efectivamente en ello. En este sentido, es previsible que se mantengan los planteamientos actuales que destacan en el perfil del directivo la dimensión de liderazgo vinculada a su capacidad para motivar al conjunto del personal.

3ª. DESARROLLO DE PROCESOS QUE FOMENTEN LA COHESIÓN DEL COLECTIVO

Esta estrategia parte de una idea esencial: asumir la importancia del asociacionismo como instrumento al servicio de todos y en defensa legítima de nuestros intereses.

A partir de ahí, la promoción del asociacionismo debe vincularse a la idea de profesionalización de la función directiva y requeriría impulsar una serie de medidas:

- Habría que revisar los Estatutos de la Asociación de manera que se estimulara la participación de todo el colectivo. En este proceso habría que involucrar a aquellos compañeros de cada una de las especialidades con capacidad de liderazgo y prestigio acreditado.

- Para el futuro, la asociación tendría que establecer canales de comunicación estables con el poder político (de nuevo, es necesario que prevalezca el enfoque proactivo frente al reactivo).

- Igualmente, tendríamos que ser capaces de mantener foros de debate con carácter regular sobre los problemas del colectivo. Aunque han existido tentativas, ni han llegado a tomar cuerpo, ni han presentado la misma consistencia que otras experiencias llevadas a cabo por otros grupos de profesionales.

- Por su carácter ejemplar, y como medida encaminada a incrementar el prestigio del colectivo, podríamos institucionalizar en el seno de la Asociación un premio a la excelencia en la prestación de servicios o por

los resultados obtenidos en el ejercicio de funciones directivas, siguiendo criterios objetivos.

- Por último, tendríamos que ser capaces de aprovechar todo nuestro peso específico en la organización administrativa para el diseño de un buen sistema de redes formales e informales que faciliten los flujos de información y conocimiento entre las múltiples áreas en las que están presentes los Administradores Civiles, de forma que podamos explotar los espacios de oportunidad para el conjunto del colectivo. A tal fin, sería conveniente la institucionalización de encuentros en el marco de la Asociación.

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.

