

Prólogo

Es probable que no existan las casualidades, pero nada hacía suponer en julio de 2011, cuando se leyó la tesis que da origen a este libro, que asumiría unos meses después la responsabilidad del primer centro español en formación de directivos públicos, el INAP. La dirección de la tesis de Antonio Núñez me permitió profundizar en la naturaleza de la función directiva y en la metodología idónea para la formación de los directivos públicos españoles. Además, aportó el enfoque propio de las prestigiosas escuelas de negocios españolas.

El lector no especialista en Administración pública, ante la simple lectura del título puede que concluya que se trata de una materia propia de los funcionarios. Nada más lejos de la realidad. El libro presenta un gran interés para poder entender qué se requiere para adoptar decisiones en el nivel administrativo. Es decir, ayuda a comprender el perfil, la formación y las capacidades de los colaboradores imprescindibles en la adopción de las decisiones políticas que son, a la vez, los que determinan su viabilidad y los que las implementan. Conocer en profundidad, y el libro de Antonio Núñez lo hace, las competencias requeridas para ser directivo público profesional nos ayuda a entender una figura que es un agente principal de cambio y de modernización del país y que debe serlo mucho más en nuestro futuro inmediato.

La tesis del libro trata de resolver un par de cuestiones aparentemente sencillas: si la función directiva pública es diferente de la privada y, en caso de que lo sea, determinar cuáles son las habilidades específicas de los directivos públicos que deben establecerse en los programas de formación. Hay que advertir que el enfoque basado en las necesidades de la organización, en las competencias requeridas, en los perfiles profesionales y en las habilidades formativas no está ni mucho menos implantado en nuestra Administración. Los procesos selectivos, in-

cludidos los contenidos de las pruebas, y la formación, también la de los directivos públicos, no están orientados, salvo de una forma genérica, a las necesidades de la organización. Tampoco la promoción profesional se ajusta ni a las capacidades requeridas para cada puesto ni a los perfiles profesionales, ya que no están, de manera generalizada, explicitados. Se produce así una mala conexión entre selección, necesidades organizativas, formación y carrera administrativa que produce disfunciones en la organización y en los servicios que se prestan a la sociedad. Es lo propio de organizaciones basadas en una cultura burocrática tradicional, más orientada a los procesos que a los resultados.

El libro no se limita a hacer un recorrido sustancial de los principales autores sobre la materia y a sintetizar eficazmente sus aportaciones, sino que, en su afán de descubrir cuáles son las claves de la función directiva, en qué consiste dirigir, aborda dos estudios de campo: un Delphi orientado a responsables y conocedores profundos de la dirección pública y una encuesta dirigida a los directivos públicos españoles.

Antonio Núñez establece, en línea con los principales estudios sobre la materia, que la diferencia esencial del directivo público respecto al privado es el tipo de organización a la que sirve. El autor acierta al señalar que el entorno de actuación del directivo público, la Administración pública, es un tipo específico de organización con unas características diferenciales respecto a otras organizaciones (especialmente respecto a las empresas) que tienen impacto significativo en las funciones del directivo público y en su proceso de toma de decisiones. Esto es debido a que la Administración pública es la titular del poder político y presenta una universalidad de sus fines; se caracteriza por su extensión orgánica y por su fragmentación o pluralidad, su carácter contingente y, especialmente, por su interrelación profunda con el ámbito político.

La naturaleza de la Administración pública determina el desempeño de las funciones que tienen asignadas los directivos públicos, en especial la definición del propósito y la motivación. La definición del propósito, la finalidad, muestra que la Administración tiene como metas el logro el fortalecimiento de la democracia, la aceptación del ejercicio del poder político, el logro de la cohesión y la integración social y el desarrollo económico y social. Estas metas no son propias del sector privado y, además, le son indisponibles desde el punto de vista de la responsabilidad de su consecución.

La identidad esencial entre la dirección pública y la privada se fundamenta en el papel que juegan en la toma de decisiones, ya que dirigir es tomar decisiones. Es necesario pararse en esta afirmación. La esencia de la función directiva es

adoptar decisiones para la organización lo que implica deslindar la función directiva de la gerencial, aunque esta sea de alto nivel. La adopción de las decisiones es distinta en el ámbito público y en el privado ya que su entorno también lo es. En el público, los directivos apoyan la toma de decisiones que adoptan los políticos, los únicos legitimados para hacerlo. Así, los directivos públicos y los privados pertenecen al mismo género, pero a distinta especie, lo que hace que exista un sustrato común de coincidencias, pero también sustanciales diferencias que hay que encontrar esencialmente en la finalidad o propósito distintos que tienen la Administración pública y las organizaciones privadas en la sociedad.

Antonio Núñez delimita con precisión las funciones básicas de los directivos públicos: la formulación de objetivos derivados de la estrategia política; la asignación de recursos necesarios para llevar a cabo la implementación de dichas políticas y actuaciones; y la gestión de las personas a su cargo, cuyas acciones coordinadas hacen posible la consecución de los objetivos. Además, desempeñan un importante papel como asesores del poder político. En resumen, sus funciones son motivar, intercambiar información, interactuar con elementos externos a la organización y saber cómo formar personas. Esas funciones las realiza el directivo público en un contexto complejo y burocrático, guiado por los criterios de equidad y de salvaguarda del interés general y manteniendo un rol clave como mediador entre los ámbitos político y técnico.

El estudio Delphi perfila un directivo público con un equipo de personas a su cargo que desarrolla programas con asignación presupuestaria y con amplio calado organizativo y que destaca en su papel negociador y de intermediación. El estudio concluye con la necesidad de ofrecer formación práctica y de fomentar el desarrollo de competencias, a la vez que propone la realización de cursos en las que los directivos públicos y los privados compartan experiencias.

Las diferencias entre ambos tipos de directivos determinan la necesidad de establecer un núcleo de formación específica en el ámbito público, aunque ambos compartan un conjunto de funciones y competencias y, por tanto, de contenidos formativos. De esta manera, se produce, como señala el autor, una equivalencia en los rasgos básicos y esenciales de la función directiva pública y privada. Sin embargo, es preciso que esos rasgos sean orientados por el propósito de los directivos públicos y que éste fundamente el diseño de los programas formativos.

La aportación más trascendente de la investigación de Antonio Núñez en el orden práctico es que la metodología formativa debe ser coincidente en los directivos públicos y los privados y debe integrar contenidos teóricos y técnicos,

conocimiento *prudencial* (que es el que habilita y prepara al directivo para la resolución de problemas no estructurados) y competencias directivas.

El autor delimita tras un detallado estudio de la literatura y del análisis del Delphi y la encuesta, las competencias de los directivos públicos –fundamento sobre el que se sostiene la selección, la carrera y la formación–: la visión de negocio, la gestión de recursos y la comunicación. A estas hay que añadir las que en el futuro ganarán en importancia, como pone de manifiesto la encuesta que ha realizado el autor entre los directivos públicos españoles: carisma, *coaching*, gestión de la información y red de relaciones (*networking*).

La formación de los directivos públicos, al igual que sucede con los privados, debe realizarse mediante una combinación de la clase magistral, limitada a los conocimientos técnicos y especializados, y al método del caso, que debe ser utilizado tanto para el conocimiento prudencial como para las competencias directivas señaladas.

El libro cumple sobradamente los objetivos que se expresaron en la tesis doctoral. Claro es que siempre hubieran podido incluirse algunos temas clave, como son la cuestión de la politización de los directivos públicos, la relación entre estos, la política y la gran empresa y la manera en la que los directivos públicos se relacionan con el resto de la burocracia. Esto es lo que sucede con los directores de tesis, que siempre queremos más, pero seguro que estos temas serán objeto de atención en otros estudios futuros.

Espero que tras la lectura de este prólogo, el lector se sienta atraído por el libro de Antonio Núñez porque si es un lego en la materia entenderá mejor quiénes son unos de los actores principales que ejercen el poder en España; si es un directivo público le servirá para orientar mejor su formación y para convencerse de que es necesario implantar un sistema de gestión de los recursos humanos basado en las competencias profesionales; y si es un político le servirá para identificar mejor su función por contraste con la de sus más estrechos colaboradores.

MANUEL ARENILLA SÁEZ

Madrid, 14 de mayo de 2012

Prólogo

La actual crisis financiera mundial ha acentuado la preocupación sobre la capacidad de los líderes políticos para acometer medidas eficaces, como representantes de unas angustiadas sociedades que demandan a sus gobiernos el reto de crear un futuro estable y sostenible.

Temerosos de que ya no cuentan con los recursos ni con las herramientas de toma de decisiones necesarias para navegar en un mundo turbulento e incierto, los gestores públicos han comenzado a investigar si las buenas prácticas utilizadas con éxito por los directivos del sector privado podrían ser adaptadas por los gestores de la Administración Pública para fortalecer la toma de decisiones y el desempeño del liderazgo en la esfera pública.

Antonio Núñez Martín ha escrito de manera oportuna un libro para afrontar este urgente reto: cómo desarrollar nuevas habilidades y capacidades de toma de decisión en los líderes públicos. El libro analiza tanto las diferencias filosóficas como administrativas entre la gestión pública y privada. También identifica los métodos de formación específicos del sector privado y las habilidades que deberían ser adoptadas por los gestores públicos, ávidos de mejorar su rendimiento.

El mensaje central del libro de Antonio Núñez es que «dirigir significa tomar decisiones». El autor identifica de qué forma, la gestión pública y privada pueden diferir sustancialmente según el contexto, los objetivos y el público objetivo en el que se desarrolla su proceso de toma de decisiones. Sin embargo, sostiene con fuerza que tanto el método como el desarrollo de habilidades y las prácticas formativas adoptadas por el sector privado, ayudarán a mantener y reforzar el compromiso adquirido por el gestor público para la creación de valor para todos los segmentos de la sociedad.

Pero lo más importante es el hecho de que Antonio Nuñez escribe este libro con la perspectiva de una larga experiencia. Sus hallazgos y sagaces reflexiones están fuertemente basados en su propia experiencia de haber formado más de 800 directivos públicos y del Gobierno que han pasado por los exigentes programas del IESE Business School, donde dirigió el Center for Public Leadership and Government. También añade las ventajas obtenidas de las reflexiones obtenidas durante el año que pasó en la Kennedy School of Government de Harvard, donde realizó el Master en Administración Pública.

Teniendo en cuenta los desafíos actuales de España, los responsables políticos y líderes públicos, acertarían si integraran muchas de las ideas y prácticas que ofrece Nuñez sobre el liderazgo y los procesos de toma de decisiones.

BRIAN S. MANDELL

Senior Lecturer in Public Policy
Director, Kennedy School Negotiation Project
Harvard Kennedy School
Junio 2012