



R E S E Ñ A D E L I B R O

*¿DIRECTIVOS VS POLÍTICOS? LA IMPORTANCIA DE LA
FUNCIÓN DIRECTIVA EN LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS¹*

DEL DR. RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

Por Erika Döring*

El Dr. Rafael Martínez Puón es egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de nuestra Facultad y de la Maestría en Administración Pública de la División de Estudios de Posgrado de nuestra institución. El doctorado en Gobierno y Administración Pública lo realizó en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, España.

Es profesor adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública en donde imparte las asignaturas Teoría de la Organización, Servicio Profesional de Carrera Comparado y Estadía Práctica.

El trabajo que a continuación se reseña es producto de su estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas, en la ciudad de Barcelona, España.

¹ Martínez Puón, Rafael (2011), *¿Directivos vs políticos? La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. A.C., 288 pp.

*Profesora Titular de Tiempo Completo adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La obra se inscribe dentro de la temática que ha sido preocupación fundamental desde los inicios de su vida académica y profesional: los servicios civiles de carrera. Esta investigación, sin embargo, va aún más allá pues incursiona en un tema completamente novedoso para la realidad mexicana. Así, el trabajo se centra en la profesionalización de los altos directivos -que en nuestro sistema administrativo abarcaría los niveles de directores generales y directores generales adjuntos- y revive el tema de la relación, semejanzas y diferencias que guardan los políticos con los administradores.

Este tema que fue originalmente abordado -como bien lo señala Francisco Longo, director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública, en su estudio introductorio al libro de Rafael-, a finales del siglo XIX, cuando el ex - presidente norteamericano Woodrow Wilson publica en 1887 su famoso ensayo sobre el estudio de la administración, en el que plantea la necesidad de separar el estudio de ésta del de la ciencia política, por considerar que mientras ésta ha sido estudiada desde hace mucho tiempo, el de la administración pública había merecido muy poca atención, por lo menos en Norte América. De este trabajo surge toda una corriente del pensamiento administrativista y un enfoque novedoso en esa época que llega a plantear una verdadera dicotomía entre estas dos ramas del conocimiento.

A más de 100 años, es evidente que este problema sigue aún en el tapete de la discusión y aún con toda la literatura que se ha generado sobre el tema, el problema parece no tener aún una respuesta satisfactoria.

El trabajo consta de un muy interesante e ilustrativo estudio introductorio de Francisco Longo, una introducción del autor, cuatro capítulos, conclusiones y un anexo que contiene la encuesta que aplicó a funcionarios de doce entidades del Ejecutivo Federal, que, a manera de trabajo de campo, le sirvió para conocer cuál es la relación que existe en México entre directivos y políticos. Los resultados de esta investigación de campo, como lo señala el autor en su introducción, "...pretenden probar a manera de hipótesis que pese a que no existe una función directiva profesionalizada e institucionalizada en el país, es posible identificar comportamientos y características similares de nuestros directivos en relación con los directivos pertenecientes a un sistema profesional" (p.20).

De la parte introductoria destacan las preguntas que se plantea Rafael y a las que pretende dar respuesta a lo largo de su investigación:

“¿Cuáles son los argumentos suficientes para justificar la existencia de la función directiva profesional en las administraciones públicas contemporáneas?

¿Cuáles son los modelos de relación existentes entre políticos y directivos para la elaboración de políticas públicas? ¿Es posible que un país que no cuenta con una tradición de profesionalización en su administración pueda tener en sus directivos perfiles similares a los directivos de países que cuentan con un sistema de función directiva profesional?” (p.21)

Para dar respuesta a estas interrogantes el autor utiliza a lo largo de su investigación una amplísima gama de fuentes bibliográficas, de autores tanto clásicos como contemporáneos.

Al inicio del capítulo I titulado **La función directiva y su presencia en las administraciones públicas**, define el concepto de dirección a partir de lo que Jo Broshanan afirma cuando dice que “...La dirección no es un simple componente de la gestión, tiene que ver con múltiples talentos, entre los que deben figurar la integridad, la intuición, la capacidad de inspirar a los demás, una profunda conciencia de sí, el valor de innovar y un discernimiento rápido e infalible. La dirección supone un espíritu inquebrantable, un espíritu visionario y un real afecto por las personas a las que dirige”. Características que dichas así de rápido, pareciera fácil de reunir en una sola persona, ¿pero a cuántos conocemos que verdaderamente cuentan con estas características y que aunque no las tienen nos dirigen? (p.24)

¿Quiénes son los llamados directivos públicos? ¿En dónde se encuentran ubicados en una estructura administrativa? Si visualizamos una estructura organizacional como una pirámide, en la cúspide encontramos un nivel integrado por los políticos, en el nivel intermedio se ubican los administrativos y en la base de dicha pirámide se encuentran los operativos. Esta sería una manera muy simplista de representar gráficamente los diferentes estamentos que componen una estructura administrativa, pero en realidad es mucho más compleja de lo que aparenta pues surgen una serie de

interrogantes entre las que destaca las formas de relación entre un nivel y los otros. Además, el autor nos dice que se da pie al ya añejo debate de la dicotomía política-administración al no poder saber qué ocurre cuando no existe un equilibrio adecuado entre la función política y la función administrativa, cuando hay prevalencia de unos sobre los otros. Cuando esto ocurre se puede entonces hablar de un modelo politizado o bien de un modelo administrativo profesional.

Una manera de solucionar la dicotomía política-administración, sería al parecer, según el autor, insertar en la pirámide organizacional, a manera de “vaso comunicante” o “bisagra”, un nivel intermedio entre los políticos y los administrativos, integrado por los altos directivos quienes tienen a su cargo funciones diversas a lo largo de toda la administración. Funciones que se circunscriben en tres diferentes círculos: el círculo de dirección política, el círculo de dirección político-administrativa y el círculo de dirección burocrática.

En el segundo capítulo, intitulado ***Estudio comparativo de la función directiva de algunos países***, que a mi parecer es el más rico, el autor hace un estudio comparativo entre 8 países para caracterizar cómo se comporta la función directiva en cada uno de los contextos seleccionados. Los países que formaron parte de este estudio son Bélgica, España, Reino Unido, Italia, Holanda, Suecia, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Antes de analizar las características del desarrollo de la función directiva nos remite a la obra de Koldo Echebarría, Rafael Jiménez Ascencio y Francisco Longo quienes en su trabajo *Modelos de función directiva en las administraciones comparadas*, señalan cuáles son los objetivos de todo sistema de función directiva de entre los cuales destacan los siguientes:

- Atraer y retener directivos competentes y asignarlos de la manera más eficaz para aprovechar su talento y contribuir con el interés público.
- Recompensar a los directivos que demuestren un buen funcionamiento y desplazar a los que fracasen en su cometido.
- Transmitir una cultura gerencial a los altos directivos con base en la remuneración según el rendimiento, la evaluación de resultados y el desarrollo profesional bajo una identidad común.

De acuerdo con distintos autores, existen tres modelos para el análisis comparativo de los sistemas de función directiva. El modelo de sistema de carrera, el de empleo y el mixto. El primero se caracteriza por ser un modelo cerrado al cual sólo se incorporan aquellos directivos que ya pertenecen a una institución y a la que llegaron por medio de un proceso de selección. En el caso del segundo modelo, se trata de un sistema abierto al cual pueden ingresar, mediante concursos abiertos o semiabiertos tanto los directivos internos como personas externas a la institución, aunque debe existir una autoselección previa, es decir sólo aquellas personas que tengan ciertas competencias y experiencia podrán aspirar a ingresar a este sistema.

El modelo mixto, como su nombre lo indica, contiene características de los otros dos modelos y es quizás el más socorrido por algunos países que tienen una trayectoria acendrada de servicios civiles o servicios *senior* y que están reformando sus sistemas.

Dentro de los sistemas de carrera cae el caso de Bélgica. En los sistemas de empleo ubica los casos de Suecia, Holanda, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Como ejemplo de sistema mixto están los de casos de España y el Reino Unido. Para el análisis de cada uno de estos casos utiliza como indicadores los siguientes aspectos del sistema:

1. Antecedentes
2. Función directiva
3. Reclutamiento y selección
4. Movilidad
5. Desarrollo de carrera y separación
6. Capacitación
7. Evaluación del desempeño
8. Reformas al Servicio Civil *Senior*

Como su denominación lo indica, el capítulo III titulado ***Revisión de propuestas y modelos de relación directivos políticos/políticos-directivos***, versa fundamentalmente sobre la relación que se da entre los políticos y los directivos, partiendo de los enfoques que se pueden utilizar para analizar los sistemas de profesionalización, tanto del servicio civil como el de la función directiva. Para la revisión de estos enfoques el autor nos remite al trabajo de Hans Bekke, James Perry

y Theo Toonen quienes afirman que hay tres formas de abordar estas figuras: sea como sistemas de personal, como sistemas de gobernanza o como sistema simbólico. A estas formas, nuestro autor añade dos más: los sistemas de profesionalización como diseño institucional y como colectivo de personas. En este mismo sentido añade que pese a toda la literatura que en el mundo desarrollado el tema ha desatado, para el caso de América Latina en general y de manera particular en nuestro país, la producción investigativa ha sido prácticamente nula.

En relación con el vínculo que guardan los políticos y los directivos, nos remite a la obra de Alejandro Nieto quien afirma que la forma en que se puede sintetizar esta relación es a partir del término **desprecio**. Textualmente afirma que "...Los políticos desprecian a los burócratas por considerarlos miopes asalariados y también por la envidia de saber que cuando ellos se vayan, los burócratas van a quedarse. Los burócratas, por su parte, desprecian a los políticos por considerarlos diletantes, con temeridad suficiente como para atreverse a decir la última palabra en asuntos que desconocen por completo y por los que, además no están interesados..." (pp.178-179). Lo anterior por supuesto trae un sinfín de consecuencias que repercuten en el buen funcionamiento de la institución.

Para describir las cualidades que caracterizan a los políticos, hace referencia a José Ortega y Gasset quien en su obra *Dos ensayos sobre Mirabeau* asevera que el político "...no es un hombre común, sino alguien dotado de una firme complejión ética y alto sentido de responsabilidad, que además de tener los conocimientos necesarios, debe contar con ese fuego sagrado interno, con esa osadía que no se adquiere ni se ejercita. Se tiene o no se tiene..." (p.180). Otro autor que también habla de las características del político es Max Weber, quien en su obra *El político y el científico* dice que el político debe tener pasión, sentido de responsabilidad y medida.

La reflexión obligada que debemos de hacernos ante estas características es ¿cuántos de nuestros políticos las reúnen? ¿Qué tan lejos estamos de acercarnos siquiera a los principios filosóficos de Ortega y Gasset o a los del modelo ideal weberiano?

En contraparte, las características que deben reunir los directivos públicos de acuerdo con Rafael Catalá se resumen en:

- La orientación al riesgo
- El espíritu innovador
- La automotivación
- La capacidad de análisis
- La capacidad de formular estrategias
- La capacidad para dirigir equipos
- La capacidad para gestionar conflictos.

Una vez más ¿vale la pena cuestionarnos acerca de cuántos de nuestros directivos poseen estas cualidades? ¿Serán éstas características innatas o se pueden adquirir a través de la formación y la experiencia?

Para finalizar el capítulo, el Dr. Martínez Puón echa mano de una serie de modelos que se utilizan para analizar las relaciones entre políticos y administrativos y reseña los distintos enfoques que se han dado a partir del ya citado ensayo de Woodrow Wilson, que dio origen a planteamientos como los de Goodnow y Willoughby quienes llegaron a afirmar que la política y la administración son esferas perfectamente diferenciadas a partir de las funciones que cada una desempeña. De acuerdo con este criterio, a la política le corresponde todo lo que tenga que ver con la toma de decisiones, mientras que a la administración le concierne lo vinculado a la ejecución de esas decisiones. Dicho en otros términos, la política es la expresión de la voluntad del Estado y la administración es la ejecución de esa voluntad. De esta manera, consideraban que la dicotomía política-administración quedaba resuelta pero como hemos visto a lo largo de la investigación de Martínez Puón el problema no está aún resuelto y se siguen buscando modelos y aplicando enfoques diversos que logren encontrar una solución definitiva.

El capítulo IV y último, titulado ***¿Qué pasa en la relación entre directivos y políticos en México?*** está dedicado al análisis de la situación prevaleciente en nuestro país en cuanto a la relación que tienen nuestros directivos con los políticos. En el inicio de este apartado, nos recuerda el autor la triste experiencia que hemos tenido desde el 2004 hasta la fecha en lo concerniente a la implantación del sistema de profesionalización, ya que éste ha padecido de una serie de anomalías que van desde el diseño de la norma hasta su aplicación.

No obstante que en México la profesionalización aplicada a los altos directivos no existe, se propuso realizar una práctica de campo para conocer cuál es la relación que existe entre los directivos y los políticos. Para ello, tomó una muestra de 145 directivos que representan el 10% de los ubicados en los niveles de dirección general y dirección general adjunta, muestra que obtuvo de 12 dependencias diferentes del Ejecutivo Federal a quienes aplicó una encuesta compuesta por 24 preguntas combinadas entre las de opción múltiple y las preguntas cerradas, de las que se derivaron de 5 ejes:

- Cómo llegaron al puesto que ocupan.
- Identificar competencias y actividades directivas vinculadas al entorno político de sus superiores jerárquicos.
- Grado de autonomía y comportamientos frecuentes de directivos públicos con relación a sus superiores jerárquicos.
- Manejo del horario y actividades que más tiempo le consumen al directivo.
- Motivaciones, estilos, habilidades y destrezas más valoradas y frecuentes de los directivos.

Los requisitos que debían cubrir los encuestados eran, ante todo, que estuvieran en funciones y que contaran con experiencia.

Nos llevaría mucho tiempo reseñar los resultados de la encuesta además de que en el libro cada rubro se presenta de manera gráfica, por lo que sólo me referiré a algunos de los hallazgos que considero más relevantes:

1. No todos los nombramientos son políticos. El 26% de los directivos pertenecen al servicio profesional.
2. El promedio de antigüedad es de 15.5 años.
3. El rango de edad va de los 35 a los 70 años.
4. Sólo el 40% de los encuestados considera que realiza actividades político-administrativas.
5. El 60% se ha mantenido en la misma especialidad en el cargo que ocupa.
6. De las competencias, las más socorridas son la negociación, el trabajo en equipo y el liderazgo.

7. La motivación más importante que creen tener los encuestados es el gusto por la función. Sólo un 4% manifestó estar motivado por un interés partidista.
8. Sólo el 22% manifestó haber participado en la toma de decisiones.

La investigación no estaría completa sin una parte propositiva. El autor plantea que para que se establezca en México un sistema de profesionalización para la función directiva debe haber una serie de prerrequisitos que van desde contar con el apoyo de las autoridades tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, hasta establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva, pasando obviamente por la legislación y por la elaboración de un modelo *ad hoc*.

En síntesis y para concluir, el panorama que nos presenta esta obra es bastante oscuro, pues el camino que hay que recorrer para implantar un sistema de profesionalización de los cuadros directivos es no sólo muy largo sino lleno de obstáculos. No obstante, como usualmente se dice para construir algo hay que poner la primera piedra. Ojalá esta obra sirva de cimientos, proporcione muchas piedras y hasta la argamasa que las une, pues el esfuerzo realizado por el Dr. Martínez Puón no es poco y en consecuencia mucho ha aportado para que en México contemos con más y mejores funcionarios que sean capaces no sólo de conocer los grandes problemas que afectan a nuestro país, sino que tengan la capacidad de solucionarlos.



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SÉPTIMO NÚMERO
ENERO - ABRIL 2011

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Lic. Claudia Bodek Stavenhagen

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática:
Arq. Guadalupe Gómez Goujón
(Responsable de la Publicación Electrónica)



www.politicas.unam.mx

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 3, No.7, enero-abril 2011, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de septiembre de 2011.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.