

**Manuel Arenilla: “Los empleados públicos tenemos encomendado el ejercicio de la defensa y garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y procurar la cohesión e integración social”.**



Manuel Arenilla, director del INAP, ha respondido a las preguntas que desde la Asociación del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado le hemos formulado en torno a la Administración. A lo largo de la entrevista hemos podido aprender de un compañero con largos años de experiencia, que hace que sus consejos sean imprescindibles para mejorar nuestro Cuerpo.

**¿Qué motivos le llevaron a dedicarse profesionalmente a la función pública? ¿Por qué decidió ingresar en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado? ¿Qué valores atribuye a los administradores civiles del Estado que puedan ser específicos de este cuerpo, en comparación con otros?**

Lo que me atrajo del mundo de la función pública fue mi orientación en la carrera hacia la Administración pública. Yo estudié Políticas y elegí la especialidad de Administración pública, por lo que mi decisión fue vocacional. Elegí dos especialidades, la de Ciencia de la Administración y la de Ciencia Política y el último año de carrera cursé un seminario sobre Administración pública; después fui becario de investigación de Ciencia de la Administración. Cuando ya estaba encaminado a la investigación y el mundo universitario, me sugirieron opositar el cuerpo, y lo que me atrajo entonces fue que ya tenía una formación muy orientada, que encajaba muy bien tanto con los estudios que había realizado, como con las especializaciones que había hecho a lo largo de la carrera. Desde el punto de vista de los valores, es un cuerpo con una orientación profesional generalista y una visión integradora de la Administración pública, y con un contenido competencial específico en dos campos: la función de mantenimiento de la Administración pública, muy especialmente en recursos humanos, organización, procedimientos y gestión presupuestaria; y la función de apoyo a la dirección en la toma de decisiones. Por eso es más fácil para nosotros dar el salto a la función directiva.

**¿Cómo describiría su paso por la AGE [Administración General del Estado]? ¿Cuáles considera que han sido los momentos más importantes en su carrera administrativa? ¿De qué actuaciones en las que ha participado se siente más orgulloso? ¿Cuáles abordaría de manera diferente?**

Como funcionario del cuerpo en activo he estado año y medio en la AGE, inicialmente como funcionario en prácticas y después en la Administración Periférica del Estado. Posteriormente pasé al mundo autonómico y de ahí a la Universidad, donde me he desarrollado profesionalmente, hasta mi incorporación al INAP [Instituto Nacional de Administración Pública]. Creo que apporto una experiencia poco común, ya que actualmente no es frecuente que haya esa combinación entre Universidad y Administración, que, sin embargo, sí sucedía en el origen del cuerpo. Después se

complicó enormemente y yo soy de los últimos que ha hecho esa carrera en el mundo público y en la Universidad y, especialmente, en la Ciencia Política y de la Administración. Hoy no es posible hacer las dos cosas, al requerir cada itinerario profesional méritos distintos y no valorarse el tiempo que se está en la Administración pública como mérito para las áreas de Ciencias Sociales o Jurídicas; es más, esta actitud incluso penaliza, pues se percibe que se ha estado dejando de hacer otras cosas más acordes con la Universidad. ¿Qué abordaría de manera distinta? Yo empecé el curso de prácticas en la Administración General del Estado y luego me fui a la periferia. Creo que es imprescindible que los primeros puestos ocupados en la Administración pública tengan que ver con la gestión y el contacto con los ciudadanos, lo que es difícil en nuestro cuerpo. Opino que hay una fase profesional para cada momento de la carrera y los primeros momentos son de conexión con la realidad, de conocimiento de otras Administraciones públicas, de contacto con los ciudadanos, con las empresas, con las organizaciones. Pienso que sería bueno que las personas que vayan a tomar decisiones o a apoyar la toma de decisiones en los niveles centrales de la Administración General del Estado tengan un conocimiento profundo del país. España es un país muy complejo y diverso y es necesario ponerse en la piel del otro y entender cómo las cosas se ven muy distintas desde la periferia y desde el centro, desde una comunidad autónoma o desde otra. Si pudiera volver a empezar, lo que cambiaría sería tener una actividad más intensa en la Administración del Estado al comienzo de mi carrera.

**Siendo empleado público y habiendo desempeñado el puesto de consejero del Gobierno de La Rioja entre 1995 y 2002, ¿qué le recomendaría a un político en su trato con los directivos públicos, y a la inversa?**

Una carencia en el ámbito administrativo español es discernir más claramente el ámbito profesional del político. Un elemento fundamental que nos diferencia del resto de los países de la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] tiene que ver con la delimitación de la función directiva. Una buena parte de los problemas de politización, sobre el personal eventual, de la no definición entre ente público y privado, tiene que ver con que a veces los políticos entran en áreas que no

son de su competencia y otras es la alta función pública la que se adentra en zonas que no son las suyas. «¿En qué debe ser bueno un político?», se preguntaba Weber. Un político debe ser bueno en representación, que es un campo vedado para la alta función pública. Los empleados públicos no somos buenos en representación, ya que, evidentemente, el ciudadano no nos admite ese rol. ¿En qué somos buenos los miembros de la alta función pública? En conocimiento experto en la organización, en saber cómo se hacen las cosas. Creo que esta diferenciación puede ayudar a solucionar la confusión entre la misión de los políticos y la de los empleados públicos, pero es preciso que la zona gris entre la política y la Administración, que parece que es terreno de nadie, se defina mucho mejor y con una orientación más clara a las necesidades del ciudadano.

**Haciendo un balance de estos 50 años de existencia del cuerpo, ¿qué cree que han aportado los administradores civiles del Estado desde la creación del cuerpo en 1964 a la AGE? ¿Considera que han contribuido a la modernización de la función pública y de la Administración? ¿Cómo ha cambiado el rol de los administradores civiles del Estado en la AGE en los últimos 35 años?**

En primer lugar hay que saber por qué se crea el cuerpo: nace como consecuencia de la necesidad histórica de una función interdepartamental e integral desde el punto de vista gerencial, que hasta entonces existía departamentalizada. Este cuerpo surge precisamente para eso, y está bien recordarlo de una manera permanente, porque el origen de las cosas sirve para su delimitación. Otro motivo de la creación del cuerpo es su implicación con una Administración moderna y con la democracia. Esta misión duró hasta la transición política, pero es una de sus señas de identidad. Una buena parte de los dirigentes del cuerpo asumieron papeles políticos dentro de la Administración pública, de tal modo que, cuando arrancó la democracia, lo que hicieron fue una transición natural del mundo de la Administración al mundo de la política. Eso ayudó mucho en ese momento histórico, pero también es cierto que provocó una serie de inconvenientes, pues condujo a la «politización» de una parte de la Administración y a la «administrativización» de una parte de la política. La evolución posterior ha venido

marcada también por otro defecto, que surge a veces en el propio debate interno del cuerpo: cuerpos generales frente a cuerpos especiales. Es un debate permanente que tiene que ver con no saber distinguir la singularidad de la generalidad, que es la función gerencial, que es propia, experta y no está al alcance de ningún otro cuerpo de la Administración, porque esos otros cuerpos son facultativos o cuerpos especiales, es decir, con unas tareas más específicas o relacionadas con una profesión. Finalmente, hay que hablar de la función directiva. Al no existir función directiva, desde el punto de vista formal, se produce una mezcla confusa, cuando realmente la función directiva es específica, comporta una serie de competencias, para las cuales está mucho más preparado inicialmente el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado. Creo que no se puede poner a un chico o chica de 29 años recién ingresado en la Administración a desempeñar un nivel 30, ya que aún tiene que desarrollar sus capacidades y habilidades, así como adquirir competencias directivas, además de obtener más experiencia. Esta triple naturaleza —la función política en el sentido de vinculación con la reforma, la innovación y la democracia; la función interdepartamental; y la función directiva— son, en mi opinión, las señas de identidad del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha habido una evolución en la organización pública, pero no se puede ignorar que, en algunos momentos, también ha aparecido un desfallecimiento en ella y, como consecuencia, en algunos momentos se ha apostado por la no distinción entre política y Administración y entre funcionarios directivos y resto de empleados públicos. Esta dejación tiene un riesgo injustificable, no solo para el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y para la Administración, sino para el país, situación que hemos de repensar, corregir y evitar.

**¿Qué recomendaría a las promociones que están en activo? ¿Cree que el rol que actualmente desempeñan los administradores civiles del Estado es el que necesita la AGE? ¿Qué piensa que demandan tanto el actual Gobierno como los anteriores de los administradores civiles del Estado?**

Las instituciones, los organismos y las personas cumplimos diversas tareas, y lo esencial es buscar la función diferenciadora. Para determinarla, muchas veces hay que ir al origen, es decir, saber quiénes fueron los fundadores y qué es lo que buscaban. El mundo ha ido evolucionando a un modelo de aprendizaje y trabajo en equipo, a la compartición de conocimientos y recursos y a la constitución de equipos multidisciplinares, y esto, en la Administración del Estado y, en general, en la Administración pública, es difícil. El Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado tiene una posición de origen y de formación multidisciplinar y esa es una fortaleza en el mundo actual, en el que hay que trabajar la integración. A veces, esta necesidad no es detectada como tal por los políticos, cuando hay una situación de crisis económica o de falta de legitimidad, y en ocasiones el enfoque se hace muy sectorializado; o al revés, cuando toca una época de enfoques más sociales, más ciudadanos, parece que se echa mano de unos recursos y no de otros, cuando en realidad la raíz es compleja y requiere de recursos variados y con una perspectiva integradora. Y ahí los administradores civiles del Estado tienen una posición realmente envidiable. Esto significa que hay que desarrollar más la visión general de conjunto; la capacidad de integrar procesos, soluciones y conocimientos; la conexión con la realidad social y con las necesidades ciudadanas. De esta manera se vuelve, en cierto modo, al origen del cuerpo y a la etapa en la que se desarrolla, que es en los años 60, y ofertar ese talento y ese conocimiento experto a los dirigentes políticos. Nosotros somos capaces de integrar y de conectar con el complejo mundo territorial, social o internacional. Sin embargo, a veces nos perdemos en los ámbitos funcionales concretos, cuando realmente la especialidad del Cuerpo de Administradores Civiles del Estado es interrelacionar recursos y personas, detectar los problemas sociales, proponer la satisfacción de las necesidades ciudadanas en los niveles político y administrativo.

**¿Cree que la AGE necesita directivos públicos especializados en gerencia y alta dirección pública? En caso afirmativo, ¿esa competencia se debiera aprender en la preparación de la oposición? ¿O a través de la formación posterior al ingreso en el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado?**

Lo primero es dejar claro que la función pública ha existido siempre y seguirá existiendo. El fundamento de la «gerencia» es el derecho al buen gobierno y a una buena Administración. Y cuando hablamos de derechos, no solo estamos hablando desde un punto de vista formal, sino también desde el punto de vista de la efectividad del modelo de Administración pública y la satisfacción de las necesidades sociales. Con el propósito de lograr este objetivo, ¿cómo adquirir ese conocimiento o esas competencias profesionales para alcanzarlo? Hay que adquirirlas en varias fases. Sería interesante que se aprovecharan las competencias del sector privado. Sería conveniente que parte del bagaje que pueda tener una persona en su vida profesional antes de su ingreso en la Administración pública fuera incorporado como reconocimiento de habilidades y capacidades. Es importante que haya pruebas selectivas donde las competencias que tienen que ver con los conocimientos se contrasten con la experiencia. Igualmente es necesario que haya una socialización en valores y en competencias vinculadas a lo que realmente son las necesidades internas de la Administración pública. Y, evidentemente, tiene que haber un desarrollo profesional a lo largo de toda la carrera, tanto desde el punto de vista del conocimiento como del desarrollo competencial, que habrá de ser permanentemente evaluado, contrastado, formado, etc. Lo que hay que romper es la creencia de que existe un punto crítico, que es la entrada en el sistema, que nos valida para siempre. Es poco prudente no aprovechar el conocimiento que ya existe en el sector privado, en organizaciones internacionales, donde hay una buena presencia de españoles; es preciso adecuar ese conocimiento a las necesidades que realmente debe desempeñar el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y a las funciones que tiene asignadas para él la Administración.

**Como actual responsable del INAP, ¿qué valor cree que puede aportar la formación directiva que se imparte en el Instituto para la modernización de la Administración? ¿Cuál cree que es el futuro de la formación de los directivos públicos?**

La formación que tratamos de impartir en el INAP es una formación de capacitación y competencias profesionales, esa es la orientación que venimos siguiendo desde hace un tiempo. Acabo de regresar de México, donde se ha aprobado un documento sobre competencias profesionales que se va a elevar a la cumbre iberoamericana del próximo mes de octubre, y me he percatado de que muchos de los países de Iberoamérica están bastante avanzados en esta cuestión, al igual que ocurre en la Unión Europea. Por lo tanto, en el INAP debemos detectar cuáles son las competencias necesarias para ejercer la función directiva y las necesidades que tiene la Administración. Hay que seguir realizando estudios e investigaciones y manteniendo la conexión con el mundo de la Universidad y con otras Administraciones públicas para discernir esas competencias y poder así elaborar un diccionario de competencias básicas, como hemos acordado en México. En este sentido, en el INAP haremos un encuentro en octubre entre diversas Administraciones públicas iberoamericanas y españolas. La formación tiene que seguir ahondando en esas competencias, preparar a los predirectivos que las vayan a alcanzar, certificar y verificar que las competencias se cumplan, evaluarlas y detectar las necesidades de las organizaciones mediante el estudio de su evolución, e introducir nuevas competencias. Lo central del trabajo del INAP en el futuro será la detección de necesidades, la verificación, la homologación y la evaluación. Evaluar el impacto de la formación, vinculada a las necesidades de la Administración y de los ciudadanos, y detectar cuál es la formación requerida para esas necesidades y quién la está ofreciendo, para así certificarla, verificar que es correcta y homologarla.

**¿Cuáles considera que son los problemas más acuciantes de las Administraciones públicas en España y cómo piensa que deberían abordarse? En este contexto, ¿cuál es el sentido de la función pública para la sociedad?**

La Administración pública cumple una misión que es indisponible para el sector social y empresarial. Sus empleados públicos tenemos encomendado el ejercicio de la defensa y garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y procurar la cohesión e integración social. Hay organizaciones que realizan actividades que apoyan a la cohesión e integración social o que ayudan a garantizar derechos y libertades, pero los

ciudadanos no les atribuyen la responsabilidad ni el liderazgo de su consecución, ya que se lo otorgan a la Administración pública. Esa es una función, por lo tanto, indisponible, y la más alta magistratura, como decían los griegos clásicos, a la que pueda aspirar cualquier ciudadano, que es el servicio a la comunidad. Vinculado a ello está el ser efectivos y mejorar la vida de los ciudadanos en las organizaciones empresariales y las relaciones sociales. En cuanto a los problemas de las Administraciones públicas: la falta de regulación del personal directivo, la insuficiente orientación al ciudadano y la falta de identidad con el conjunto de la Administración pública. A esto hay que añadir la escasa orientación de los empleados públicos, especialmente en el nivel superior, a la realización de propuestas. Estas notas se han destacado en un estudio reciente que hemos elaborado en los niveles superiores de la Administración General del Estado.

**En el horizonte próximo, ¿de qué manera cree que los administradores civiles del Estado pueden apoyar la recuperación económica de nuestro país y la reforma de las Administraciones públicas?**

Cuando se analizan los principales indicadores de la OCDE que tienen que ver con el buen gobierno, se constata que un elemento crítico del desarrollo económico y de la cohesión social de los países desarrollados y socialmente sostenibles está vinculado a la gobernanza y, por lo tanto, a la capacidad de las Administraciones públicas para responder a las necesidades sociales, lograr la conexión con los ciudadanos y ser efectivas en el funcionamiento de los servicios públicos. El Cuerpo de Administradores Civiles del Estado tiene una función gerencial, está en el núcleo central de esa gobernanza. Cuando se consideran esos indicadores de gobernanza y la manera de integrarlos, desde la gestión de recursos humanos hasta la transparencia, pasando por otros como la lucha contra la corrupción, el desarrollo profesional, la alta dirección pública, la compra pública innovadora o la participación ciudadana y la inclusión de la sociedad en la decisiones públicas, se está pensando en gobernanza y relaciones intergubernamentales. Esta visión integral del conjunto, que poseen los administradores civiles del Estado, es, además de otra función diferenciadora de este cuerpo,

fundamental en el logro del desarrollo económico y social que tiene encomendado la Administración.

*Manuel Arenilla es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005 y administrador civil del Estado, en excedencia, desde 1985. Ha sido director del Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, consejero del Gobierno de La Rioja y vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. Miembro del Consejo Director de la Ciudad de Madrid (desde 2006). Nombramiento como director del Instituto Nacional de Administración Pública por Orden HAP/1370/2012, de 7 de junio.*

*Entrevista realizada por Teresa Martín.*