

INSTITUCIONALIZAR LA GERENCIA PÚBLICA: RETOS Y DIFICULTADES*

Francisco Longo**

longo@esade.edu

INTRODUCCIÓN

**LA ECLOSIÓN DE LA GERENCIA
PÚBLICA**

**EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN
DIRECTIVA**

**UN MODELO DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN
DIRECTIVA**

**UN MODELO DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN
DIRECTIVA**

**UN MARCO INSTITUCIONAL DE FUNCIÓN
DIRECTIVA PÚBLICA**

**ÁREAS DE INTERVENCIÓN PARA LA
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
DIRECCIÓN PÚBLICA**

RETOS Y DIFICULTADES

BIBLIOGRAFÍA

* Ponencia presentada en el Primer Congrés Català de Gestió Pública (Barcelona, Septiembre de 2002), Grupo de trabajo *Presente y Futuro de la Dirección Pública*. Publicado con autorización del autor

** Instituto de Dirección y Gestión Pública. ESADE

INSTITUCIONALIZAR LA GERENCIA PÚBLICA: RETOS Y DIFICULTADES

Francisco Longo

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende desarrollar una reflexión acerca de la dirección pública profesional y su evolución a lo largo de las últimas décadas en las administraciones públicas del mundo desarrollado. El eje conductor de la misma será el de la institucionalización de la dirección pública en los sistemas político-administrativos contemporáneos.

La estructura del trabajo es la siguiente: Se comenzará enmarcando la expansión y desarrollo de la gerencia en los sistemas públicos, y describiendo brevemente en forma comparada su evolución más reciente en una serie de países del ámbito OCDE. A continuación, se apuntarán los rasgos básicos de un modelo de ejercicio de la dirección pública. A partir de aquí, se abordará el tema central mencionado. Para ello, se intentará en primer lugar definir los elementos configuradores de un marco institucional de dirección pública. En segundo lugar, se abordará el contenido, alcance y ámbito de las reformas necesarias para construir dicho marco. Por último, se analizarán las variables que pueden influir sobre la producción de las reformas, planteando los principales desafíos y dificultades que plantean dichos empeños reformadores.

El objetivo principal del trabajo es servir como referente para el debate en el grupo de trabajo "Presente y futuro de la dirección pública", del 1r Congrés Català de Gestió Pública. Por consiguiente, si bien el fenómeno de la dirección pública será descrito y analizado en un marco más amplio, se intentará que la reflexión tenga validez especialmente en el contexto catalán y español, en el que se inscriben preferentemente los trabajos congruales.

LA ECLOSIÓN DE LA GERENCIA PÚBLICA

En aquellos sistemas públicos en los que encontramos –como ocurre en las democracias avanzadas– los elementos básicos constitutivos de una administración profesional, la acción pública ha venido estando repartida durante décadas, con arreglo al conocido modelo weberiano, entre dos grandes protagonistas: una clase política, investida de autoridad a través de los mecanismos de la democracia representativa, y una función pública profesional, regida por el sistema de mérito.

La aparición de los directivos supone la ruptura de ese dualismo, profundamente interiorizado durante largo tiempo, no sólo en el funcionamiento de las administraciones, sino en la propia conciencia social. ¿Qué causas producen la crisis del modelo? ¿A qué se debe la eclosión gerencialista?

A nuestro entender, las bases profundas de la crisis del paradigma weberiano quedaron sentadas hace muchas décadas, tan pronto comienza la imparable evolución de los estados modernos hacia lo que hoy llamamos estado prestador, social, o de bienestar. Pensada en el contexto del estado liberal, como garantía de una imparcial e impersonal aplicación de la norma, la burocracia weberiana manifiesta precozmente –al menos en el plano del análisis- su inadaptación a esa evolución. La creciente asunción por los gobiernos de la provisión de servicios públicos, en su mayor parte bajo modalidades de prestación directa, va incrementando gradualmente la dimensión *empresarial* de una buena parte de su actuación. La legitimidad gubernamental dimanante de la sujeción al derecho debe ser crecientemente complementada con la legitimidad por la eficacia.

La enorme expansión de la actividad prestadora de los poderes públicos da lugar a una creciente complejidad y diversificación de los procesos de producción de los servicios (Echebarria, 1993: 93 y ss.). La necesidad de actores capaces de ponerse al frente de dichos procesos, garantizando su eficacia, no resulta adecuadamente satisfecha por ninguno de los dos actores básicos del sistema. El escenario adecuado para la ruptura del dualismo parece servido, y, sin embargo, no será hasta épocas mucho más recientes, cuando el fenómeno de la gerencialización acabe por imponerse en la práctica, en muchos casos, o, cuando menos, por ser asumido como tendencia deseable, en muchos otros (Cabrerero, 1991).

La explicación más consistente y extendida entre quienes han analizado el proceso no deja de resultar paradójica. Si bien el nacimiento y desarrollo del estado de bienestar incorporaban las necesidades apuntadas, será precisamente su crisis la que haga aflorar y generalizarse las respuestas. La crisis fiscal, la creciente restricción de recursos a disposición de los gobiernos, actuarán como la espoleta capaz de cuestionar el *statu quo* e implantar un modelo alternativo.

Para Sue Richards (1994:5-9), que analiza el fenómeno desde la experiencia británica, pero en claves aplicables a entornos que nos son más próximos, la fase expansiva del estado de bienestar fue protagonizada por dos actores principales: los políticos y los profesionales (técnicos y especialistas incorporados a la administración para la prestación de un volumen creciente de servicios). Ambos protagonistas operaban como fuerzas expansivas de las respuestas públicas. Los primeros, presionados por una demanda social creciente, cuya satisfacción era la clave para competir con éxito en el mercado electoral. Los segundos, impulsados por esas mismas necesidades, vividas en su relación con los usuarios reales o potenciales de los servicios, así como por su interés en consolidar su peso y protagonismo en el sistema. En el medio, una burocracia débil, administrando y dando forma a las intervenciones y transacciones de los dos actores principales.

El modelo puede subsistir, cree la autora británica, mientras es posible nutrir sus intrínsecas tendencias expansivas mediante el incrementalismo de los presupuestos públicos. Cuando la magnitud alcanzada por el gasto público, y la necesidad de políticas presupuestarias restrictivas, cuestionan la viabilidad económica de aquél, los políticos necesitan introducir disciplina en el sistema. La incorporación de los *managers*, portadores de los valores y saberes propios de la racionalidad económica, les permitirá orientar la administración hacia la producción de mejoras de eficiencia.

Dos notas significativas cabe retener de este análisis. La primera, que la *gerencialización* aparece vinculada a una reacción de las clases políticas dirigentes, destinada a tomar el control sobre el sistema, imponiendo su poder sobre la que Clarke y Newman (1997:13) llaman *coalición buro-profesional*, y utilizando para ello a un nuevo actor, los directivos, que asumirán un protagonismo destacado. La segunda,

que la función directiva, si bien necesaria, en nuestro análisis, mucho antes, como consecuencia de la lógica evolutiva del estado moderno, no acaba generalizándose sino bajo el impulso de la crisis de recursos y la restricción del gasto público. Esta segunda nota explicará el contundente sesgo eficientista –fuertemente orientado a la reducción del gasto- que la irrupción de los *managers* ha adoptado en muchos casos, y que ha dado lugar a algunas de las consecuencias más discutibles de estos procesos.

En nuestro entorno público, el fenómeno de la *gerencialización* es, sin duda, mucho más incipiente que en el Reino Unido u otros países que como Australia, Nueva Zelanda, Suecia o Dinamarca (Schwartz, 1994; Boston et al., 1997), han vivido procesos de amplia transformación de sus sistemas públicos, e incluso que muchos otros (Estados Unidos, Canadá, Holanda), en cuyas tradiciones administrativas la función directiva ha alcanzado un grado notable de desarrollo. Países más próximos a nuestra cultura administrativa, como Italia, han impulsado reformas destinadas a consolidar la *dirigenza pubblica* como un estrato dotado de lógica y características propias y diferenciadas de la función pública ordinaria.

Si mantenemos, sin embargo, -y creo que debemos hacerlo- que el anterior análisis resulta básicamente de aplicación a nuestras administraciones públicas, y que también entre nosotros el formato dual (políticos/funcionarios) es un modelo insuficiente y periclitado, lo que encontramos es, en la mayor parte de los casos, un espacio por llenar: el que correspondería al ejercicio de una función directiva pública.

Desde el punto de vista del análisis organizativo, la existencia de un espacio vacío o semivacío es una situación más teórica que real. Como aquejadas de un *horror vacui*, las organizaciones acostumbran a producir tendencias internas a ocupar cualquier resquicio que aparezca en sus estructuras, bajo el doble impulso de atender las necesidades creadas y de satisfacer expectativas de poder de los actores que operan en las mismas. El espacio de la dirección pública es disputado, con resultados variables, que difieren en las distintas instituciones, por los dos actores tradicionales de los sistemas públicos: las clases políticas, y la función pública profesional. En otro lugar (Longo: 1999) hemos argumentado por qué, en nuestra opinión, ninguno de ellos puede responder válidamente a los desafíos apuntados.

EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

No hay *management* sin *managers*. Las reformas que, bajo diferentes lemas y denominaciones, con claras diferencias de ambición y profundidad pero con una consistente coincidencia de contenidos (Barzelay: 1998 y 2001; Clarke y Newman:1997; Dunleavy y Hood:1994; Metcalfe:1993; Pollitt:1993, Pollitt y Bouckaert:2000; OCDE:2000), se vienen desarrollando en los sistemas político-administrativos de una buena parte del mundo, exigen directivos. La más contundente de las orientaciones a la eficiencia y la racionalidad económica, los mejores instrumentos y técnicas de gestión estarían llamados a fracasar sin directivos (Dalziel:1996,31).

El problema es que los sistemas tradicionales de función pública o servicio civil carecen, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas. Tampoco disponen de mecanismos aptos para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores (Murray:2000,180), y ha obligado a concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil (Losada:1999).

Con alguna frecuencia, como veremos enseguida, este objetivo ha exigido diferenciar esa franja directiva del resto de la función pública, y dotarla de un estatuto específico, más flexible del que se aplica a los demás servidores públicos. Ciertamente, hay países, como Francia, Alemania, Bélgica o España, que no se han sumado a esta tendencia, lo que no ha impedido un uso creciente de la formación directiva en todos ellos, en los que, sin embargo, el desarrollo de la gerencia pública presenta todavía déficits significativos de institucionalización (Jiménez Asensio:1995).

La diferenciación a la que hemos hecho referencia no debe ser confundida con la absoluta discrecionalidad en el nombramiento de los directivos por razones políticas (Longo:1999). Los gobiernos necesitan un cierto número de nombramientos políticos, que acostumbran a fijar mediante ciertas técnicas. Así, en Francia las limitaciones al personal de directo nombramiento por los Ministros son básicamente presupuestarias. En la actualidad, unos 450 cargos se cubren así (Burnham:2000, 101). En EE.UU., un 10 por ciento del servicio superior, más algunos cargos específicos de la *executive schedule* suman unos 1350 cargos de la rama ejecutiva federal. En Suecia, el número de estos cargos se fija por acuerdo entre los partidos. En Alemania y Bélgica, rigen sistemas híbridos de nombramiento para estos cargos, utilizándose el sistema de *pool*, para formar parte del cual se consideran ciertos requisitos, como un grado universitario y en ocasiones un examen, y cuyos integrantes pueden ser objeto de nombramiento político discrecional (World Bank:2000).

La orientación diferenciadora a la que hacíamos referencia se fundamenta, por el contrario, en modelos de separación entre política y gestión (Jiménez Asensio:1998), que parten del reconocimiento de una esfera gerencial, llamada a ser cubierta por directivos públicos profesionales, sujetos al mandato político pero a quienes se reconoce una esfera propia de decisión, que se ejerce en marcos contractualizados (Laegreid: 2000) basados en el principio de responsabilidad por resultados. Algunas de las reformas que han afectado a los puestos superiores de los sistemas de función pública han tenido esta orientación.

Así, en el Reino Unido (OCDE :1999:8), se creaba en 1996 el *Senior Civil Service*, que englobaba y ampliaba la anterior *Open Structure* del SC, y que incorpora los 3000 cargos superiores de la Administración británica. El SCS incluye a todos los directores ejecutivos de las agencias, algunos de los cuales son incorporados del exterior del SC mediante contratos de duración limitada y renovable. La mayoría, no obstante, tienen contratos de duración indefinida. Los cargos del SCS son evaluados mediante un nuevo sistema de valoración de puestos (JESP, *Job Evaluation for Senior Posts*), aplicándose a todos ellos formas de retribución variable por rendimiento. La política salarial depende de una oficina que responde directamente ante el Primer Ministro. Sistemas avanzados de gestión del rendimiento, incluyendo evaluaciones de 360 grados y otras técnicas, han sido implantados en el SCS por el *Cabinet Office*.

En EE.UU. (OCDE:1999:21), el *Senior Executive Service* (SES) fue creado en 1978 por la Ley de Reforma del Servicio Civil. Integra a unos 7000 cargos, (demasiados, para algunos expertos, para poder ser calificados como *élite*), entre los que se encuentra el 10 por ciento que, como antes dijimos, puede destinarse a nombramientos políticos, si bien (Ingraham et al.:1995) no ha llegado a superar el 9 por ciento. Por cierto, que los análisis de las diferencias en el comportamiento de los directivos de una y otra procedencia no presentan diferencias demasiado significativas (Dolan: 2000). Los efectos combinados de los recortes presupuestarios, el *downsizing* y las reformas de los últimos años han afectado al SES en diversas formas. Las reformas más recientes, con la creación de las *Performance Based Organisations*

(PBOs), se inspiran en las agencias británicas e introducen nuevos estándares de rendimiento para los directivos.

En Australia, el SES fue creado por la Ley de Reforma del Sector Público de 1984, en un contexto de reforma que tenía como prioridades (Pollitt y Bouckaert:2000, 202) reducir la permanencia de los servidores públicos, diversificar las fuentes de asesoramiento político a los ministros, e incrementar tanto la capacidad gerencial como la receptividad de los empleados públicos hacia las prioridades políticas del gobierno.

En Italia, la creación, por la reforma de 1993, de la *Dirigenza Pubblica* (Sánchez Morón:1994; Martínez Bargueño:1995,34) tuvo como fundamento el logro de una distinción nítida entre los planos de dirección política y administrativa, con el objetivo de reforzar la autonomía de los directivos públicos profesionales respecto del poder político, y garantizarles un ámbito propio de actuación, libre de interferencias, aunque condicionado por los objetivos políticos. Una de las características de la reforma italiana es su voluntad de extender el modelo al conjunto de las Administraciones públicas. En función de la posición jerárquica y la mayor o menor flexibilidad del sistema de nombramiento, el modelo italiano distingue entre los niveles de *dirigente general* (nombramiento previa contrastación de requisitos), y *dirigente* (nombramiento previa superación de examen o curso de capacitación).

En Holanda, una reforma de 1995 creó, tras muchos años de debate (Van der Krogt et al.:2000, 197), el ABD (Alto Servicio Civil), que integra a los trescientos cargos de nivel superior del gobierno central, hallándose prevista la ampliación de dicho número. Los propósitos de la creación del ABD fueron: el desarrollo de las habilidades directivas, la promoción de la movilidad y la experiencia internacional, y el desarrollo de un *esprit de corps*. Existen estímulos a la rotación y restricciones a la permanencia en un mismo puesto por más de 7 años. Una oficina especial para el ABD en el Ministerio del Interior recluta y selecciona al personal, y desarrolla un elaborado programa de formación y evaluación.

En el caso canadiense, (OCDE:1999), el alto servicio civil ha sido tradicionalmente un grupo de élite caracterizado por ser reclutado en universidades prestigiosas, así como por un centralizado sistema de personal y empleos vitalicios. La situación (“modelo Westminster”) es similar a la del Reino Unido al inicio de las reformas de los 80. Los indudables cambios de entorno no han dado lugar en Canadá a una reforma en profundidad, ya que los gobiernos parecen haber estado más interesados en políticas de ahorro y reducción de personal que en transformaciones globales.

Una de las características generales de los nuevos modelos de función directiva profesional (Ridley:2000,35) es la apertura de los puestos, en muchos casos, al exterior de la Administración, combinando el acceso de ejecutivos procedentes del sector privado con el reclutamiento -mayoritario- de personas procedentes del servicio civil.

UN MODELO DE EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

La búsqueda de un modelo comunmente aceptado en el que basar una noción de referencia para la práctica de la dirección es, en cualquier caso, una tarea difícil, pero esta dificultad se acrecienta, a nuestro juicio, cuando hablamos de dirección pública. Hay todavía, poco arraigo de la función directiva en el repertorio de modelos y convicciones interiorizados por las organizaciones y sistemas públicos, lo que difumina

los contornos de la noción misma de gerencia pública y la hace susceptible de aproximaciones y formulaciones diferentes.

Es este carácter aún borroso de la figura lo que justamente está haciendo a la función directiva vulnerable a peligros de deriva que la alejan a veces de su razón de ser. En particular, son evidentes los peligros de apropiación de la función de dirigir por los actores tradicionales antes mencionados (Longo:1999b). Así ocurre cuando la figura se politiza, asumiendo un sesgo clientelar, colonizador del espacio directivo por las clases políticas y los intereses partidarios. También es el caso cuando la dirección se burocratiza, convirtiéndose en mera ejecución de normas o aplicación de procedimientos y pautas inercialmente definidas, y alejándose de la responsabilidad por los resultados, como ocurre cuando la función pública ordinaria la fagocita y hace suya, desnaturalizándola.

No defendemos, desde luego, la existencia de un modelo único y excluyente de referencia para el ejercicio de la dirección pública. Sin perjuicio de ello, nos parece que goza merecidamente de amplio conocimiento y extensa aceptación el propuesto por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, expuesto entre otros por Mark Moore (1995) quien considera al directivo como un “creador de valor público”. Para el autor norteamericano, esta creación de valor implica la actuación en tres esferas interrelacionadas.

La primera -la gestión estratégica- supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización -cualquiera que sea la escala de la misma- que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen.

Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera -Moore la llama *political management*, que traduciremos, no sin reservas, como gestión del entorno político- al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante. Este entorno incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre los que el directivo no goza de autoridad formal: otros directivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación...

Por último, trabajando en la tercera esfera -la gestión operativa- debe conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos, y asumir además la responsabilidad por los resultados alcanzados.

Este último sería el terreno más conocido y convencionalmente aceptado del ejercicio de la dirección, pero la función de dirigir quedaría, como subraya Moore, empobrecida, si nos limitamos a él, ignorando las esferas del *management* estratégico y político. Ello supondría pedir a un directivo público menos de lo que nuestras sociedades están habituadas a exigir de un directivo privado, de un ejecutivo de empresa. Es más, probablemente la complejidad de los problemas afrontados por el sector público y lo intrincado de sus entornos autorizantes, convierten estas esferas de la gestión en más exigentes en el ámbito público que en el privado. Bourgault y Savoie (2000:376), en un reciente trabajo sobre el servicio civil superior canadiense, resaltan esta dimensión de la función gerencial pública, en forma coincidente con el modelo descrito.

La adopción del modelo de la KSG como referente es compatible con una visión contingente del trabajo directivo. El éxito o fracaso de éste implica requerimientos que operan de manera distinta en diferentes contextos, como pone de manifiesto la tipología de perfiles directivos de Strand (1987), útil como marco analítico para reconocer diversos grados y formas de manifestación del liderazgo en la gerencia pública. Jugando con dos dimensiones, el grado de estabilidad/cambio, por una parte, y la orientación preferente a regularidad/resultados, por otra, presenta una tipología de directivos públicos formada por cuatro arquetipos: el administrador, el productor, el emprendedor y el integrador, cada uno de los cuales podría ser visto como una concreción distinta del directivo genérico de Moore, en circunstancias específicas y diferentes.

Esta aproximación de base a la función directiva pública, sin duda exigente, resulta coherente con la que se desprende de los trabajos más recientes del Comité de Gestión del Servicio Civil del Reino Unido (*Civil Service Management Board - CSMB*), destinados a la producción de un modelo de competencias directivas para el Servicio Civil Superior. Los "valores" y "temas" que configuran el modelo básico de dirección pública para el CSMB incluyen elementos como *innovación, creatividad, aprendizaje, mirada abierta al exterior, trabajo en alianzas o redes*, junto a otros más propios de la gestión operativa.

UN MARCO INSTITUCIONAL DE FUNCIÓN DIRECTIVA PÚBLICA

¿Qué arreglos institucionales posibilitan la existencia de la dirección pública, entendida con el alcance que se desprende de las reflexiones anteriores? ¿Cuáles son los principales elementos configuradores de un ecosistema institucional capaz de hacer viable el pleno desarrollo y consolidación de la gerencia profesional en los gobiernos y organizaciones del sector público? Emprendemos un intento de dar respuesta a estos interrogantes, con el propósito de avanzar ideas y suministrar elementos para el debate y la reflexión congresual, más que con la pretensión de llegar a conclusiones definitivas sobre los mismos. Con este alcance, nos parece que las reglas de juego formales e informales precisas para que la gerencia profesional fructifique en los sistemas públicos deben garantizar ante todo la existencia de un marco de responsabilidad directiva, integrado por cuatro elementos básicos, que avanzamos a continuación¹.

Un ámbito de discrecionalidad

No existe ejercicio de la dirección sin la capacidad para realizar opciones y tomar decisiones. No hay gerencia donde la actividad es, en lo fundamental, de mera aplicación de normas o ejecución de instrucciones dimanantes de otros. Cuando lo que se espera del servidor público, como sucede en el modelo burocrático de administración, cuando menos en su formulación más arquetípica, es la aplicación impersonal de reglas y la observancia fiel de procedimientos preestablecidos, la atribución de autoridad jerárquica no equivale a la habilitación real para el ejercicio de una función directiva, entendida como es común, por ejemplo, en el mundo de la empresa.

¹ Para la redacción de este apartado, el autor se basa en lecciones y conversaciones de trabajo con su colega del IDGP de ESADE, hoy en el Banco Interamericano de Desarrollo, profesor Koldo Echebarria, cuyas ideas adapta y desarrolla aquí, sin que ello implique transferencia alguna de autoría sobre el trabajo, cuya redacción es de la exclusiva responsabilidad del autor.

Por ello, los reformadores británicos de los años 1980 acuñaron la expresión *right to manage* para aludir al necesario ensanchamiento de la discrecionalidad directiva exigido por su propósito de “gerencializar” los servicios públicos. La pretensión misma de hacer a los ejecutivos públicos responsables ante el poder político llevaba consigo la necesidad de ampliar el grado de autonomía para decidir. Sólo así cabía introducir mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión, yendo más allá de los controles procedimentales típicos de las burocracias, incapaces de asegurar la eficacia y eficiencia en los procesos de producción de los servicios.

Para la construcción de este ámbito de discrecionalidad directiva resulta imprescindible transformar, respecto de las que caracterizan a las burocracias tradicionales, las relaciones de los directivos con dos instancias de poder diferentes, dentro de las organizaciones públicas: Estas instancias son los políticos de gobierno, por una parte, y las tecnoestructuras por otra.

En lo que respecta a los primeros, el ensanchamiento de la autonomía directiva se produce a modo de una delegación formalizada, institucionalizada, y no episódica o meramente voluntaria. Podemos hacer comprensible el alcance de esta delegación si la caracterizamos como una renuncia estable a la interferencia política en la esfera de las decisiones propias de la gestión. La decisión política se reserva preferentemente a la formulación de prioridades y líneas de actuación estratégica, y a la asignación de los recursos, en tanto que la gerencia asume la responsabilidad de dirigir los procesos mediante los cuales se implementan las políticas y se producen y proveen los servicios públicos. Ni que decir tiene que la distinción entre ambos campos es borrosa, y que la dificultad para delimitarlos oscila dependiendo de diferentes variables, que concurren a su vez de modo heterogéneo en las diferentes áreas de acción pública. Los diseños institucionales en los que la gerencia pública se ha desarrollado especialmente han dotado a este nuevo marco relacional entre políticos y directivos de una base contractual (el formato principal-agente) que, más o menos formalizado, ha intentado explicitar en lo posible en cada caso las nuevas reglas de juego. Los contratos o acuerdos de gestión, o *public service bargains* (Hood: 2000) han caracterizado a buena parte de las reformas en diferentes países.

La segunda instancia afectada por esta ampliación del margen de actuación del directivo es la constituida por las tecnoestructuras, esto es, (Mintzberg: 1984,56), los órganos que asumen dentro de las organizaciones las responsabilidades de normalizar, estandarizar, planificar y controlar la actuación de las instancias de línea o directamente productivas. Se incluye aquí a los interventores, directores de presupuesto, de personal, *controllers*, gestores o supervisores de aprovisionamientos, gabinetes de organización y métodos, etc. La capacidad para dirigir es inseparable de la posibilidad de tomar ciertas decisiones sobre áreas como los recursos financieros o humanos, lo que entra en colisión con las prácticas, habitualmente centralizadas, de las burocracias públicas. La transformación del marco relacional se produce aquí, por consiguiente, en forma de transferencia a los gestores de facultades anteriormente retenidas por órganos de la tecnoestructura. Éstos, a su vez, ven cambiar sustancialmente su papel en las organizaciones como consecuencia de los cambios en los sistemas de control, a los que aludiremos enseguida.

La apertura del espacio que hace posible el margen de discrecionalidad propio de la gerencia requiere de un diseño institucional descentralizado (Pollitt, Birchall y Putnam: 1998). Allí donde no encontramos este tipo de diseño, o donde la descentralización es insuficiente, ambigua, oscilante o meramente retórica, un elemento fundamental del marco de responsabilidad propio de la dirección pública estará irremisiblemente en cuestión.

Un sistema de control y rendición de cuentas

Hablar de un marco de responsabilidad gerencial implica la existencia de unos mecanismos formales de control del rendimiento del directivo. Tales mecanismos pueden ser vistos como el contrapunto necesario a la existencia de un entorno descentralizado, en el que el directivo opera con un margen significativo de decisión, conforme ha sido apuntado. Este contrapunto constituye la base del contrato o acuerdo de gestión, más o menos formalizado, al que antes nos referíamos.

Los controles propios de la dirección, aquéllos que resultan coherentes con la existencia del ámbito de discrecionalidad al que hemos hecho referencia, son, preferentemente, los que operan sobre los resultados de la actuación gerencial. Como describe la teoría de la organización, los sistemas de planificación y control sobre resultados (a diferencia de los que normalizan y controlan acciones o procedimientos) se hacen presentes básicamente al principio y al final del ciclo de gestión, esto es, en los momentos en los que se definen metas y se asignan recursos, y aquellos en los que se evalúan los resultados (Longo: 1999a, 220). En los estadios intermedios del ciclo, son controles *hands off*, que toman la forma de un seguimiento con voluntad de no intervenir, salvo excepción, que queda reservada a supuestos de desviación muy significativa de los estándares de resultado o de procedimiento establecidos. Sólo así, los controles son compatibles con la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad por los resultados.

El control del rendimiento forma parte de los *must* de la gestión pública contemporánea. Sin embargo, resulta a veces más fácil encontrarlo en los textos que en la práctica organizativa. Dificultades de diferente signo conspiran contra su incorporación a las maneras estables de hacer de las administraciones. Los expertos han destacado (Mendoza: 1993, 44 y ss.) cómo su implantación, más allá de los obstáculos técnicos, enfrenta las resistencias propias de un cambio cultural trascendente, que debe ser adecuadamente gestionado.

Lo que importa ahora señalar es que la ausencia o debilidad del control del rendimiento perjudica seriamente al escenario institucional que favorece la existencia y arraigo de la dirección pública, tal como, creemos, ésta debe ser entendida y defendida. Cuando este déficit de *accountability* se da en entornos descentralizados, conduce a la formación de feudos tecnocráticos y evoluciona hacia la fragmentación patológica de los sistemas públicos, que tienden a quedar privados de los elementos de cohesión global imprescindibles. Una parte no pequeña de los procesos de creación de organismos y empresas públicas en nuestras administraciones han adolecido, probablemente, de estas deficiencias. En tales escenarios, las reglas e incentivos que estimulan un ejercicio eficaz y responsable de la gerencia tienden a brillar por su ausencia.

Desde luego, la eficacia de un sistema de control de rendimiento de la práctica directiva basado en resultados tiene que ver no sólo con la existencia de reglas formales que lo impongan, y de sistemas de información que lo alimenten, sino también con el desarrollo, en las tecnoestructuras organizativas, de nuevas capacidades de control. El cambio en la tipología predominante de los controles supone, en las organizaciones, la gestión de procesos de transformación y aprendizaje que no suelen resultar fáciles. La existencia de sólidas tecnoestructuras de nuevo tipo, técnicamente cualificadas y adaptadas a la nueva filosofía de controles, y ejerciendo éstos con plena eficacia, forma parte del panorama institucional en el que la gerencia pública fructifica.

Un régimen de incentivos

La concurrencia de los dos elementos que acabamos de mencionar y describir configura por sí misma un marco que incentiva el ejercicio de una función directiva responsable. No obstante, el repertorio de incentivos quedaría incompleto si no se le añaden mecanismos de reacción que, siendo coherentes con el control de los resultados, vayan más allá de la mera apreciación de éstos. En concreto, nos parece imprescindible la existencia de un régimen de premios y sanciones asociados a la evaluación del rendimiento directivo. Sin éste, cualquier sistema de control quedaría, previsiblemente, privado de eficacia a largo plazo.

Si bien en materia de control del rendimiento las especificidades de la gestión pública introducirían notables modulaciones y matices respecto de la práctica en el sector privado (la noción misma de resultados, y no digamos la de rendimiento, podrían ser susceptibles de ello), en materia de premios y sanciones nos parece que la proximidad entre ambos mundos puede ser mayor, cuando menos en lo que respecta al contenido de unos y otras. De hecho, al igual que ocurre en el mundo de la empresa, los principales estímulos de signo positivo se relacionan con las políticas y prácticas de carrera y compensación, sin excluir, desde luego, otros. En cuanto a los estímulos de signo contrario, la vinculación de la permanencia en el cargo a un rendimiento positivo, o cuando menos aceptable, sería sin duda el más importante.

Las diferencias más significativas, en este campo, entre los ámbitos privado y público, habría que referirlas a los mecanismos de administración del sistema de incentivos. En este punto, la necesidad de preservar el carácter profesional de la dirección pública, en un universo organizativo dirigido por la política, obliga a introducir algunos mecanismos de garantía más consistentes que en el mundo empresarial, destinados a evitar que el manejo de la gerencia pública derive en prácticas arbitrarias o clientelares, o simplemente que las lealtades políticas o personales se impongan sobre las consideraciones de competencia profesional y rendimiento (Longo:1999b)

Lo anterior no quiere decir que tales garantías deban dar lugar a un universo común de normas que integre la dirección pública profesional en la función pública ordinaria. Por el contrario, creemos que la puesta en pie de un régimen de incentivos capaz de estimular adecuadamente la aparición y detección de vocaciones directivas y el ejercicio de la dirección pública exige pautas específicas de flexibilidad, similares a las que se dan en las empresas y superiores a las que caracterizan normalmente a las regulaciones generales del empleo público. La vinculación clara de la continuidad en el cargo, la carrera y la retribución a los resultados formarían parte de las reglas de juego capaces de hacer posible ese marco de premios y sanciones.

Esa convicción parece haberse abierto paso entre los reformadores que, como antes indicábamos, han impulsado cambios en este campo en el ámbito de las democracias avanzadas. La creación de estatutos específicos para el personal directivo, que destacábamos como orientación frecuente, responde a esta necesidad de combinar los mecanismos de garantía de la profesionalidad gerencial con la posibilidad de aplicar reglas de gestión de recursos humanos adaptadas a los puestos de dirección.

Un conjunto de valores de referencia

El cuarto y último elemento configurador del marco de responsabilidad directiva que estamos intentando describir apunta a la dimensión menos tangible del mismo, y se identificaría con un *ethos*, o conjunto de valores rectores del ejercicio de la función

directiva pública, capaces de dotar a ésta de una identidad axiológica propia, diferente de la que caracterizaría a los demás actores presentes en los sistemas político-administrativos. De esta identidad derivarían orientaciones, pautas de acción y límites o restricciones, configurando un patrón de conducta o conjunto de “rutinas institucionales” (March y Olsen: 1989, 21 y ss.) de los directivos públicos, basadas en una lógica de lo que resulta apropiado y de lo que no lo es.

A nuestro juicio, el *ethos* específico de la dirección pública tiene como eje los valores de racionalidad económica. Entendemos ésta, utilizando para ello el léxico popularizado por Moore (1995), antes mencionado, como creación del máximo valor público posible, mediante la utilización eficiente de los recursos asignados. El directivo opera en el contexto de un mandato implícito de signo optimizador del conjunto de medios puestos a su disposición. Hablar de racionalidad económica no debe, por tanto, ser confundido con orientaciones economicistas, centradas en la mera reducción de costes, o con la aplicación de criterios de rentabilidad que ignoren, en la acción pública, las dimensiones menos susceptibles de medida cuantitativa o las externalidades positivas concurrentes en cada caso. Significa, por el contrario, un propósito maximizador del impacto, permanentemente consciente de manejar recursos escasos, que evalúa y hace transparentes de manera sostenida los costes de cada intervención y servicio, incluidos los de oportunidad, y se hace por ello responsable por el funcionamiento racional del sistema, en la parte que se ha sometido a su autoridad formal. El *value for money* popularizado por los reformadores británicos expresaba de forma elocuente este *ethos* gerencial.

Si bien la racionalidad económica no es, desde luego, patrimonio exclusivo de la gerencia, e incorpora valores que pueden ser compartidos con alcance más general, ninguno de los otros dos grandes actores institucionales: los políticos y los profesionales al servicio de la administración, la incorporan como eje constitutivo de su *ethos* específico. Digamos, sin ánimo de profundizar ahora en ello, que los valores dominantes se situarían, en el primer caso, en torno a la noción de representatividad, y en el segundo incorporarían los modelos deontológicos propios de cada profesión pública. Son los *managers* los actores que aportan a los sistemas político-administrativos esta orientación valorativa específica, y por ello la incorporación de la eficiencia a los modos de pensar y hacer las cosas en las administraciones es inseparable del desarrollo de la dirección pública, de la que es, a un tiempo, efecto y causa.

El que ello sea así es, precisamente, lo que justifica la atribución a los directivos del “derecho a gestionar”. Es el hecho de protagonizar en exclusiva, entre los actores institucionales de los sistemas públicos, esta orientación dominante la base que fundamenta la incorporación, por el diseño institucional, de un espacio gerencial razonablemente protegido de la intromisión política y la interferencia burocrática. Y a su vez, sólo el mantenimiento de dicha identidad valorativa -y su traducción en resultados de gestión coherentes- legitima el mantenimiento de tal margen de discrecionalidad.

Estas consideraciones vendrían a sustentar la argumentación de Richards (1994), que antes mencionábamos, acerca de la irrupción de la dirección pública, vinculándola a la crisis fiscal del estado de bienestar, y a la necesidad de impulsar mejoras de eficiencia. En cualquier caso, parece indudable que los escenarios de dificultad financiera han favorecido en ciertos casos las reformas administrativas de signo gerencialista, sin que ello signifique atribuir a unos y otras una relación de causalidad que quedaría desmentida por el análisis de otras experiencias.

ÁREAS DE INTERVENCIÓN PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

¿Qué reformas, o simplemente qué líneas de intervención sobre la realidad, son necesarias para alcanzar un grado de desarrollo de la dirección pública que permita hablar de “institucionalización” de ésta, esto es, de una incorporación al sistema público del marco de responsabilidad que acabamos de describir, así como de un estadio de consolidación que dote al mismo de una estabilidad razonable? Intentamos a continuación dar respuesta a estos interrogantes, pasando revista para ello a las diferentes áreas en las que nuestro juicio habría que intervenir.

La estructura organizativa

La estructura, o conjunto de las formas que la organización adopta para dividir y coordinar el trabajo (Mintzberg:1984) es una de las principales áreas afectadas. Dos son las principales variables de diseño estructural en las que un propósito institucionalizador de la dirección pública exige reformas significativas:

a) La primera de ellas se relaciona con la ubicación del poder de decisión y el juego centralización/descentralización. El hábitat estructural favorecedor del arraigo y desarrollo de la gerencia pública exige -como vimos antes- diseños descentralizados, si los comparamos con los patrones estructurales propios de las burocracias públicas tradicionales. Hablamos de una descentralización vertical limitada, en la que una parte del poder de decisión fluye y se desplaza desde el vértice estratégico (dirección política) y la tecnoestructura, y fortalece la capacidad decisoria de la parte superior de la línea media (directivos de línea). Como vimos antes, la configuración de un espacio de discrecionalidad directiva exige tanto la delegación estable de poder decisorio cuanto la transferencia de facultades de gestión sobre los recursos.

b) La segunda apunta a la construcción de sistemas de planificación y control basados en resultados, aptos para fundamentar un adecuado control del rendimiento directivo, lo que implica igualmente una mutación significativa de la tipología de controles y de la administración de éstos, a lo que se hizo ya referencia.

La intervención sobre la estructura es condición no suficiente, pero sí necesaria, para la institucionalización de la dirección pública. El nuevo marco de responsabilidad se asienta en un diseño estructural que las burocracias públicas, tanto las de lógica maquina (áreas tradicionales) como las de lógica profesional (servicios a las personas), no asumen como propio. Cuando los directivos públicos, como es harto frecuente, se ven obligados a desempeñar su tarea en estos marcos estructurales, lo normal es que se produzcan toda clase de “ruídos” organizativos, consumidores de ingentes energías, y limitadores tanto de los resultados de gestión como de la consolidación a largo plazo de la gerencia pública.

Las reglas formales de GRH

El marco jurídico regulador de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos es, sin duda, otra de las áreas de intervención. Esta intervención tiene, como se desprende de consideraciones anteriores, dos finalidades principales:

a) Disponer de un sistema formal de gestión del personal que ejerce funciones directivas, que asuma como principio rector la profesionalidad de éste, lo que lleva

consigo la existencia de garantías jurídicas capaces de proteger el manejo de la gerencia pública de la politización y la arbitrariedad.

b) Incorporar regulaciones que logren la finalidad anterior mediante mecanismos adecuados para la gestión de personal directivo, lo que implica regulaciones específicas en materia de reclutamiento, nombramiento, carrera, retribución y cese, más flexibles que las que son propias de la función pública ordinaria.

La intervención en este campo deberá afrontar, por una parte, la tendencia frecuente a ocupar mediante nombramientos de signo político una franja excesivamente amplia de las funciones de dirección -desviación a la que, en otro momento (Longo: 1999b, 34 y ss.) hemos llamado "colonización" del espacio directivo- y por otra parte la pretensión de burocratizar la dirección pública imponiendo a la misma un patrón homogeneizador de regulaciones que la aproxime a la función pública tradicional, concibiéndola a modo de un escalón superior del escalafón funcional.

Como hemos visto, una de las formas mediante las que en diversos países se ha pretendido lograr estas finalidades ha sido la elaboración y aprobación de estatutos específicos del personal que realiza funciones directivas, lo que no implica que no puedan existir otras líneas de reforma capaces de producir resultados similares. Lo importante será conseguir que las reglas formales que enmarcan la gestión de las personas que ejercen funciones directivas faciliten, con la flexibilidad y adaptación precisas, la detección de competencias directivas, su ubicación en los puestos más adecuados, su estímulo y motivación permanentes, su movilidad y relevo en caso necesario; en definitiva, el conjunto de políticas y prácticas de personal exigidas por una gestión moderna y eficaz de los recursos humanos directivos.

Las competencias gerenciales

De poco serviría en la práctica lo anterior sin la existencia de directivos capacitados para desempeñar el papel que les hemos reservado. La institucionalización de la dirección pública requiere -diríamos en el léxico actual de la gestión de recursos humanos- directivos dotados de las competencias precisas. Las competencias, o "características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una actuación exitosa en un puesto de trabajo" (Boyatzis, 1982) son utilizables como un patrón o norma para la selección del personal, la planificación de las carreras y la sucesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal (Hooghiemstra, 1992). Ello las convierte en un eje central de los sistemas de gestión de las personas, tal como hoy se entienden y practican en un número creciente de empresas y organizaciones de todo tipo.

En otro lugar (Longo:2002) hemos intentado profundizar en la noción de competencias y su aplicabilidad al desarrollo de directivos públicos. Nos limitaremos aquí a recordar que la noción de competencias trasciende la de conocimientos técnicos. La cualificación directiva depende de un conjunto de atributos entre los que deben incluirse los motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta. La combinación de estas cualidades en perfiles de competencias directivas capaces de prefigurar un rendimiento de éxito obliga a procesos de definición que poseen una fuerte carga situacional. Por ello, el análisis del contexto es una parte muy importante de los mismos. La definición de perfiles de competencias adaptados a la realidad es un primer paso imprescindible para emprender prácticas de gestión destinadas a fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones públicas.

El logro de una masa crítica de directivos competentes exigirá, a partir de aquí, la puesta en marcha de vigorosos programas de desarrollo directivo, combinando para ello diferentes tipos de políticas de recursos humanos: desde el reclutamiento a la compensación, la carrera, la evaluación o la formación. Sin duda, todo ello aparecerá más o menos facilitado o dificultado por los logros alcanzados en las reformas a que se refieren los dos apartados anteriores. A su vez, como insistiremos más adelante, la expansión de las competencias directivas puede ser vista como un factor dinamizador de los cambios estructurales y normativos mencionados.

La cultura política y las culturas organizativas

Sin duda, la institucionalización de la dirección pública en los sistemas públicos tiene importantes connotaciones de cambio cultural. La cultura todavía dominante en aquéllos, entendiendo por tal el conjunto de reglas informales, los modelos mentales, la percepción de lo que es apropiado en cada caso y las pautas de conducta resultantes, está lejos de haber interiorizado el *management*, la gerencia pública. Ésta se configura más bien como un nuevo orden cultural, en buena medida una “contracultura”, en relación con la tradición burocrática, aún hegemónica en la mayor parte del entramado organizativo público.

A nuestro juicio, el cambio cultural necesario para el arraigo y desarrollo de la dirección pública debe producirse sobre todo en dos frentes, de escala diferente: el de la cultura política global de la sociedad, y el de la cultura interna de las diferentes organizaciones públicas.

El primero de estos frentes implica una puesta al día de nuestra cultura política, en particular en lo que respecta a las relaciones entre política y administración. La superación de lo que en otro lugar (Longo:1999b, 36) hemos llamado “metafísica de la confianza”, legitimadora de visiones colonizadoras de la gerencia pública por las clases políticas, resulta imprescindible. En la base de esta nueva cultura de autolimitación de la política hay, por una parte, una nueva manera de concebir la forma de dirigir las instituciones y, por otra, una convicción de que la existencia de una administración profesional -de la que la dirección pública es una parte inseparable- constituye una señal de identidad de las democracias avanzadas. Son ya muchas las evidencias de que estos modelos autolimitadores, respetuosos del espacio propio de la gerencia pública, no “despolitizan” las administraciones, sino que producen ordinariamente, por el contrario, un mayor control de las organizaciones públicas por la política.

El segundo frente apunta al repertorio de asunciones tácitas compartidas que configurarían (Schein:1999) el sustrato cultural profundo de las organizaciones públicas. Lo que hallamos aquí, en la mayoría de los casos, son entornos culturales que representan, simbolizan y legitiman diferentes modalidades de coexistencia e interacción entre los dos actores de la tradición weberiana: políticos y funcionarios, o, lo que es lo mismo, diversas manifestaciones concretas del paradigma burocrático de administración pública, al que son ajenas, como hemos visto, la figura y el papel del *manager* público. La dirección pública profesional asentará necesariamente su consolidación en una superación de estos elementos culturales, lo que supone hablar de procesos por fuerza largos y graduales, que estimularán y serán a un tiempo estimulados por los avances en las restantes áreas de intervención que hemos mencionado.

RETOS Y DIFICULTADES

¿Por dónde empezar? ¿Cuáles son el itinerario, el mapa, los compañeros de viaje y los vehículos que conducen a un escenario de institucionalización de la dirección pública? ¿De qué variables depende que los esfuerzos reformadores de las administraciones sirvan para arraigar y consolidar modelos de gerencia profesional en los sistemas públicos? Tras hablar fundamentalmente de contenidos, dedicamos este último apartado a reflexionar sobre estas cuestiones en clave de proceso de cambio.

Una primera cuestión puede surgir en relación con las áreas de intervención indicadas en el apartado anterior: la de en qué orden y con qué prioridades diseñar una estrategia de cambio. ¿Debe cambiarse de entrada el marco legal para viabilizar las demás reformas? ¿Hay que afrontar ante todo una ofensiva cultural que vaya creando el caldo de cultivo necesario? ¿Son previas las reformas estructurales? ¿Hay que crear primero capacidades directivas?

Nos parece que no existe una respuesta genérica a estas preguntas. No hay un único camino posible. Por otra parte, las estrategias de cambio más acertadas serán las que se basen en el conocimiento más próximo posible de la realidad. Las circunstancias concurrentes en cada contexto institucional pueden imponer significativas diferencias de enfoque. Dicho esto, parece evidente que la intervención decidida y en paralelo sobre las cuatro áreas mencionadas constituiría -de ser factible- la opción más contundente, ya que, como hemos insistido, cada una de las líneas de intervención que hemos citado retroalimenta las demás, y es estimulada al mismo tiempo por ellas. El problema es que tales enfoques sistémicos sólo están al alcance de empeños reformadores globales dotados a la vez de una clara visión y voluntad de cambio, y de un consistente poder político. No siempre es el caso.

Sin pretensión de generalizar, puede decirse que el desarrollo de directivos, asumido como prioridad de intervención en un número creciente de casos en nuestro entorno próximo, está desempeñando un importante papel dinamizador. Las organizaciones públicas que, a falta de capacidad para impulsar otras reformas, invierten en crear y desarrollar directivos, utilizando como referentes modelos de gerencia pública del tipo que hemos descrito, interiorizan estímulos para el cambio que pueden acabar por impulsarlo en otros campos. Volveremos enseguida sobre esta idea.

Algunos factores nos parecen particularmente relevantes para la producción de procesos de institucionalización de la dirección pública. Nos referimos a ellos a continuación, intentando argumentar, por una parte, su importancia, y señalando por otra los obstáculos más significativos.

Liderar con tenacidad cambios complejos

No parece necesario insistir en la necesidad de un liderazgo dotado de la visión necesaria, y capaz de transmitirla y concitar adhesiones. Como en todo cambio complejo, la conducción del mismo necesita de una dirección comprometida y coherente. Sin ánimo de entrar aquí a describir el papel y características de ese liderazgo, sí enfatizaremos la importancia crucial que tiene en este caso la capacidad para crear una sensación de necesidad y urgencia (Kotter: 1996, 35 y ss.), sin la cual resultaría imposible conseguir que las organizaciones públicas lleguen a poner en cuestión, desembarazarse y sustituir paradigmas profundamente arraigados y tradiciones que cuentan con muchas décadas de antigüedad. Es por eso, creemos, que el impulso a la gerencia pública se apoya preferentemente, como vimos, en escenarios críticos, como lo son, entre otros, los ajustes presupuestarios,

favorecedores del cuestionamiento de las rutinas, y permeables a ideas y prácticas transformadoras.

No está escrito dónde encontrar un liderazgo así. Ciertamente, en nuestro contexto institucional las agendas políticas de los gobiernos no incluyen ordinariamente entre sus prioridades los temas que venimos abordando. Sin embargo, pocos negarían el desarrollo de la gerencia pública entre nosotros, pese a los déficits de institucionalización constatables. El impulso a procesos de gerencialización puede ser constatado en instancias y circunstancias diversas: hay ejemplos producidos a escala muy diferente, desde la global y sistémica hasta la sectorial y reducida; intervenciones de carácter episódico y otras sostenidas tenazmente en el tiempo; desarrollos centralizados y contundentes, “de arriba hacia abajo”, o, por el contrario, periféricos, graduales y participativos.

Una de las preguntas que cabría hacerse es la de por qué en Cataluña la dirección pública ha conocido un grado relativamente alto de arraigo y expansión en el mundo local. En nuestra opinión, han contribuido a ello diversos factores como a) la existencia de tradiciones burocráticas menos sólidas; b) el choque de esas tradiciones con una demanda social muy próxima; c) el alto contenido prestacional de la acción pública local y sus consiguientes necesidades de “empresarialidad”; d) la crisis financiera producida por una fortísima expansión de la oferta de servicios; e) la propia fragmentación municipal y su ubicación en la periferia del sistema político-administrativo, y f) sin duda, la aparición de liderazgos políticos que han interiorizado visiones transformadoras acerca de cómo dirigir las organizaciones locales. Todo ello no ha evitado la existencia de notables contradicciones y déficits a los que hemos aludido en otros lugares (Longo: 1998 y 1999b), con alguna extensión.

Una de las exigencias que plantea la institucionalización de la gerencia pública, y probablemente una de las mayores dificultades, es la de mantener visiones de largo plazo, capaces de dotar de continuidad a procesos de cambio que, por su propia naturaleza, son de largo alcance. Es un tema recurrente de la gestión pública el de las restricciones que el ciclo político, por favorecer una lógica predominantemente cortoplacista, impone a la consolidación de las innovaciones. Sólo liderazgos dotados de la persistencia y tenacidad necesarias son capaces de vencer este tipo de obstáculos.

Impulsar la formación de directivos

La formación de directivos públicos es sin duda una de los ejes básicos de estos procesos. La dimensión dual de la formación (transmisión de conocimientos y habilidades, y modificación de actitudes y valores) la relaciona directamente con dos de las áreas de intervención a las que antes nos hemos referido: por una parte, incrementa las competencias directivas disponibles; por otra, contribuye de manera decisiva al cambio cultural.

La formación de directivos públicos ha conocido en todo el mundo una enorme expansión en las últimas dos décadas. Como apuntábamos, la presencia en las organizaciones públicas de un número creciente de directivos convencidos de su papel y dotados de las competencias para ejercer como tales es, por sí misma, un factor dinamizador de los cambios a los que nos estamos refiriendo. Su lógica propensión a exigir un espacio propio, la incorporación a sus organizaciones de valores y modelos mentales diferentes, que contrastan con la tradición burocrática, son elementos que disponen de un indiscutible potencial transformador. La inversión en capacitación ha sido, en muchos casos de nuestro entorno, un comienzo de cambios importantes en

las estructuras y maneras de hacer de las organizaciones públicas. No es un mal comienzo, en nuestra opinión.

Lo que sería un error es pensar que la formación, por su carácter, si se quiere, *soft*, a menudo más asequible y fácil de gestionar que, por ejemplo, las reformas estructurales y legales, es por sí misma la solución para institucionalizar la dirección pública. Cuando la formación adquiere ese carácter totémico, puede llevar, por una parte, a oscurecer el panorama y suministrar una imagen engañosa, por parcial, del panorama de reformas necesarias, y, por otra, a la frustración de muchas personas: aquéllas que, tras ser capacitadas como *managers*, y después de intentar sin éxito encontrar el espacio y el apoyo para desempeñarse como tales, acaban por comprobar que detrás de la inversión en formación no existía un propósito deliberado de reformar en profundidad la administración y consolidar la gerencia pública. Ni que decir tiene que estos desenlaces “quemán” las reformas y producen aprendizajes organizativos de signo contrario a los que estamos proponiendo.

Desarrollar una identidad colectiva

La figura del directivo profesional es, como señalamos en el primer apartado de este trabajo, nueva, en buena medida, en los sistemas públicos. Su irrupción altera un statu quo protagonizado, como vimos, por los dos actores clásicos del paradigma weberiano: políticos y funcionarios. Ello hace -y también lo hemos comentado- que la figura del *manager* lleve consigo una cierta carga contracultural que la convierte en algo emergente, poco consolidado, dotado de contornos ambiguos, y, con cierta frecuencia, resistido por otros actores institucionales que viven su aparición con temor o preocupación. En definitiva, cuando, en el entorno de las administraciones, se habla de dirección pública, todavía es posible estar hablando de cosas considerablemente diferentes, que responden a percepciones, valores o intereses distintos.

Por todo ello, la institucionalización de la gerencia pública profesional exigirá avanzar en el desarrollo de una identidad colectiva reconocible. Para ello, nos parece necesaria la existencia de una masa crítica suficiente de personas que se perciban a sí mismas como directivos públicos, construyendo esa percepción sobre un modelo genérico de función directiva común y acorde con los rasgos básicos que hemos descrito, y sobre un conjunto de competencias profesionales distintivas, coherentes con aquél.

La creación y desarrollo de vínculos de diverso tipo, la frecuencia de los intercambios, la coincidencia en programas de capacitación gerencial, la participación en redes de gerentes públicos de diferente naturaleza y ámbito, la puesta en marcha de iniciativas asociativas, de mecanismos específicos de apoyo profesional, de foros de debate, son iniciativas que contribuirían al desarrollo y reconocimiento de esa identidad colectiva. Creemos que tanto las administraciones públicas como las instituciones académicas más vinculadas a la formación en gerencia pública están llamadas a dar su apoyo y colaborar en ellas. El congreso en el que se presentan estas reflexiones sería un ejemplo de ello.

Cambiar las normas

Ya antes dijimos que el marco jurídico es un área ineludible de reformas, si se quiere institucionalizar la dirección pública. Ni la legislación vigente de función pública ni las leyes vigentes de organización ni el resto de normas que podrían resultar aplicables respaldan con eficacia un modelo de gerencia pública profesional como

aquél sobre el que estamos reflexionando, lo que contribuye a un claro déficit de institucionalización. Diversas voces (Jiménez Asensio, 1995 y 1998; Losada, 1995; Férez, 1995) han hablado de la necesidad de un marco estatutario específico, capaz de garantizar, con la flexibilidad necesaria, el acceso de perfiles directivos profesionales y las adecuadas condiciones de ejercicio de la función, protegiéndola tanto de la deriva burocrático-funcionarial, como del sesgo hacia la politización.

Compartimos plenamente estas opiniones, pero no creemos que el cambio legal sea, las más de las veces el mejor modo de iniciar las reformas. La historia de los sistemas político-administrativos, y en particular la nuestra, está llena de ejemplos de cambios normativos que no indujeron transformaciones reales de fondo.

En cualquier caso, el desarrollo de la función directiva no puede ni debe esperar, a nuestro entender, las reformas jurídicas. En primer lugar, porque las necesidades de las organizaciones públicas preceden a aquéllas. De otro lado, porque las mejores reformas legales son, en nuestra opinión, aquellas que consolidan e institucionalizan los cambios efectivamente producidos, más que las que definen a priori el contenido de los mismos. Por último, porque el principal agente impulsor del desarrollo de la función directiva pública no está llamado a ser el legislador, sino los gobiernos. Sólo cuando las nuevas normas acompañan a claras estrategias gubernamentales de cambio sirven de verdad para cambiar las cosas.

Dar la batalla de las ideas

Hemos hecho reiterada alusión a la dimensión ideológica o cultural de los cambios necesarios para institucionalizar la dirección pública. Huyendo de repeticiones, insistimos en ello en esta parte final de nuestro trabajo. A nuestro juicio, la expansión de la gerencia pública responde a la necesidad de adaptar las organizaciones y los sistemas públicos a los principales desafíos que les plantean las sociedades contemporáneas. La existencia de buenos directivos, en número suficiente, y la consolidación de un modelo que los produzca, que proteja y estimule el ejercicio de su función, y que equilibre adecuadamente su peso con el de los demás actores del reparto político-administrativo, son variables cruciales de las reformas institucionales necesarias.

El debate de la gerencia pública no está al margen de los grandes debates contemporáneos. De hecho, se relaciona directamente con la calidad de las respuestas públicas a los grandes temas de nuestro tiempo. La dirección pública, tal como hemos intentado aproximarnos a ella, no ofrece un repertorio tecnocrático de soluciones a los problemas sociales. Por el contrario, se inscribe en el escenario complejo en el que los gobiernos y las organizaciones públicas intentan producir un liderazgo social capaz de enfrentar el cambio adaptativo (Heifetz: 1997). Es un escenario en el que las incertidumbres predominan sobre las certezas, los conflictos de intereses y valores sobre los consensos, la necesidad de aprendizaje social sobre la legitimidad de las soluciones técnicas, pretendidamente neutrales. La aportación de la gerencia pública no consiste en un intento de simplificar esta complejidad con unas cuantas recetas instrumentales, sino en mejorar la capacidad institucional de los gobiernos para enfrentarla. La institucionalización de la dirección pública no es una opción despolitizadora. Lejos de sustituir a la política, la facilita, la pone en valor y potencia, más allá de la mera atribución formal, su papel rector de las intervenciones públicas.

Llevar estas ideas al debate político y social será imprescindible para el arraigo y consolidación de la dirección pública. Por costoso que resulte conseguir que los

problemas de la administración lleguen a la opinión pública, los temas de que hablamos no afectan simplemente a funcionarios que se hallan directamente interesados, o a académicos que han hecho de ellos un campo de especialidad. La institucionalización de la gerencia pública es un tema central para la gobernabilidad de las sociedades democráticas contemporáneas, e incumbe, por ello, a la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

BARZELAY, M. (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley-Los Angeles. University of California Press.

BOSTON, J., et al. (1997): *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.

BOURGAULT, J. Y SAVOIE, D.J. (2000): "Managing at the Top", en Peters y Savoie (ed.) *Governance in the Twenty First Century. Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press.

BOYATZIS, R.E. (1982): *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. John Wiley and Sons. New York.

BURNHAM, J. (2000):, "Human Resources Flexibilities in France" en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.

CABRERO, E. (1991): *Evolución y cambio en la Administración Pública: Del administrador al gerente público*. INAP, México.

CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997): *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage Publications. London.

DALZIEL, M. (1996): *Building competitive advantage through people*, en "People and Competencies". London. Kogan Page.

DOLAN, J. (2000): "Influencing Policy at the Top of the Federal Bureaucracy: A Comparison of Career and Political Senior Executives", en *Public Administration Review*, noviembre/diciembre, vol. 60, nº 6, pgs. 573-581.

DUNLEAVY, P., y HOOD, C. (1994): "From old public administration to new public management", en *Public Money and Management*, July-September, pp. 9-16.

ECHEBARRIA, K. (1993): *La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral. Universidad de Deusto.

FÉREZ, M. (1995): "El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado", en *Documentación Administrativa* nº 241-242. Madrid. INAP.

HEIFETZ, R. A. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles. Propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona. Paidós, Estado y Sociedad.

HOOD, C (2000): "Relations between Ministers and Public Servants: Public Service Bargains Old and New", en Peters y Savoie (ed.) *Governance in the Twenty First Century. Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press.

HOOGHIEMSTRA, T. (1992): "Gestión integrada de recursos humanos", en Mitrani, A., et al (ed.): *Las competencias, clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Bilbao. Deusto.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1995): "Regímenes Jurídicos de Función Directiva en las Administraciones Públicas Españolas", en *Documentación Administrativa* nº 241-242. Madrid. INAP.

- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1998): *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. Segunda edición ampliada y adaptada. Oñate. Instituto Vasco de Administración Pública.
- KOTTER, J.P. (1996): *Leading Change*. Boston. Harvard Business School Press.
- LAEGREID, P. (2000): "Top civil servants under contract", en *Public Administration*, Vol. 78, Nº 4.
- LONGO, F. (1998): *Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español*, en Estudios sobre los Gobiernos Locales. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada.
- LONGO, F. (1999a): "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- LONGO, F. (1999b): "Política y gerencia pública en los gobiernos locales", en *Gobierno Local y Modelo Gerencial*. Barcelona. Fundación Pi i Sunyer.
- LONGO, F. (2002): "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos, una prioridad del fortalecimiento institucional". Ponencia para el VII Congreso del CLAD. Pendiente de publicación.
- LOSADA, C (1999): "La función de dirigir en la Administración Pública", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- LOSADA, C. (1995): *Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública*, en Documentación Administrativa nº 241-242. INAP. Madrid.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York. Free Press.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1995): "La reforma de la relación de empleo público en Italia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. Madrid. INAP.
- MENDOZA, X. (1993): "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa", en *Ekonomiaz*, nº 26, 45 y ss. Vitoria. Gobierno Vasco.
- METCALFE, L. (1993): "Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatchers managerial revolution", en *International Political Science Review*. Vol. 14.
- MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Ariel. Barcelona.
- MOORE, M. H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- MURRAY, R. (2000): "Human Resources Management in Swedish Central Government", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- OCDE (1999): *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris. OECD.
- OCDE (2000): *Issues and Developments in Public Management: Country Reports*. Paris. OECD.
- POLLITT, C. (1993): *El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

- POLLITT, C., BIRCHALL, J. y PUTMAN, K. (1998): *Decentralising public service management: the British experience*. Basingstoke. Macmillan.
- RICHARDS, S. (1994): *El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1. INAP. Madrid.
- RIDLEY, F.F. (2000): "Public Service Flexibility in Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994): "Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público", en *Revista de Administración Pública*, nº 134; mayo-agosto.
- SCHEIN, E. (1999): *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- SCHWARTZ, H.M. (1994): "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society*, nº 1, mayo. Sage Publications.
- STRAND, T. (1987): *The Public Manager. Bureaucrats or contingent actors*, en: Jan Kooiman y Kjell Eliassen, "Managing Public Organisations". Sage Publications.
- VAN DER KROGT, T., BEERSEN, E. y KEMPER, A. (2000): "The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- WORLD BANK (2000): *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C. The World Bank Group.