

Panel "La profesionalización de la gestión pública: experiencias comparadas en Iberoamérica"

La expansión de la dirección pública profesional: apuntes desde la experiencia española

Francisco Longo

Instituto de Dirección y Gestión Pública
ESADE

1. INTRODUCCIÓN

La promoción y desarrollo de la gerencia pública o dirección pública profesional (en adelante, DPP) ha formado parte, sin excepción, de todos los discursos de reforma de la gestión pública que se han elaborado en el mundo a lo largo de las últimas décadas, tanto si hablamos de los que han acompañado a las iniciativas de reforma de los gobiernos como de aquéllos que, desde el mundo académico, se han dedicado a analizar y conceptualizar tales iniciativas.

La DPP ha constituido, además, una parte sustancial, medular, de dichos discursos. En realidad, la eclosión efectiva, fácticamente constatable, de la DPP constituye al mismo tiempo un factor de impulso de los cambios y un síntoma de que tales cambios se están produciendo en la realidad, más allá de la retórica. Dicho de otro modo, la existencia y el incremento del número de directivos públicos, el alcance de un grado significativo de profesionalización de la gerencia pública y la consolidación de su papel en el interior de los sistemas político-administrativos son variables sustantivas de éxito de las reformas. Por esta razón, analizar el grado de desarrollo de la DPP es una parte fundamental del análisis del cambio institucional en los sistemas públicos.

Pero, ¿qué es la DPP?. Hablamos de una institución que, precisamente por hallarse directamente vinculada a los procesos de reforma político-administrativa de signo postburocrático, muestra todavía un carácter emergente, transformador, dotado de rasgos contraculturales respecto de los que han sido los paradigmas dominantes en la Administración Pública durante décadas. Sus contornos no han alcanzado todavía, ni en su aplicación práctica ni en la elaboración teórica de los académicos, un grado de precisión que facilite una neta delimitación conceptual de la figura¹. Así las cosas, el esfuerzo por medir su grado de desarrollo e institucionalización real se torna, hoy por hoy, un propósito lleno de dificultades. Estas dificultades se acrecientan si pensamos en la complejidad de los entornos institucionales en los que la DPP está llamada a arraigarse y ser analizada o, lo que viene a ser lo mismo, la diversidad de los factores que pueden contribuir a su desarrollo y consolidación.

Este trabajo tiene por objeto el contribuir a poner algo de orden en dicha reflexión, y ofrecer un marco teórico que facilite la tarea de analizar la expansión e institucionalización de la DPP en los sistemas político-administrativos. Para ello, intentaremos identificar y describir, por una parte, las variables de institucionalización, o parámetros básicos de los que depende el

¹ Hemos dedicado un capítulo de nuestro trabajo "Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público" (Longo, 2004: 199-236) a intentar una delimitación conceptual de la DPP, y a presentar un modelo de ejercicio de la función directiva en el sector público. A él remitimos a quienes se interesen por una más consistente fundamentación teórica de esta reflexión.

nacimiento, arraigo, expansión y consolidación en el tiempo de la DPP. Por otra parte, apuntaremos los principales factores de incidencia de los que deriva la producción y desarrollo de tales variables. Este marco no es, por el momento, sino una mera propuesta metodológica, todavía no contrastada ni respaldada por un trabajo formal de investigación. Con todo, asumiremos, en la segunda parte del trabajo, el riesgo de aplicar dicho método de análisis a la exploración del sistema político administrativo español, con la intención de producir, como dice el título de la ponencia, algunos apuntes basados en la experiencia del autor, ya dilatada, de trabajo profesional y académico en este campo.

2. UN MARCO DE ANÁLISIS PARA EVALUAR LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

La figura 1 nos muestra un marco teórico pensado para el análisis de los diferentes parámetros que deben ser considerados en la evaluación del grado de desarrollo y consolidación de la DPP, en un sistema político-administrativo determinado.

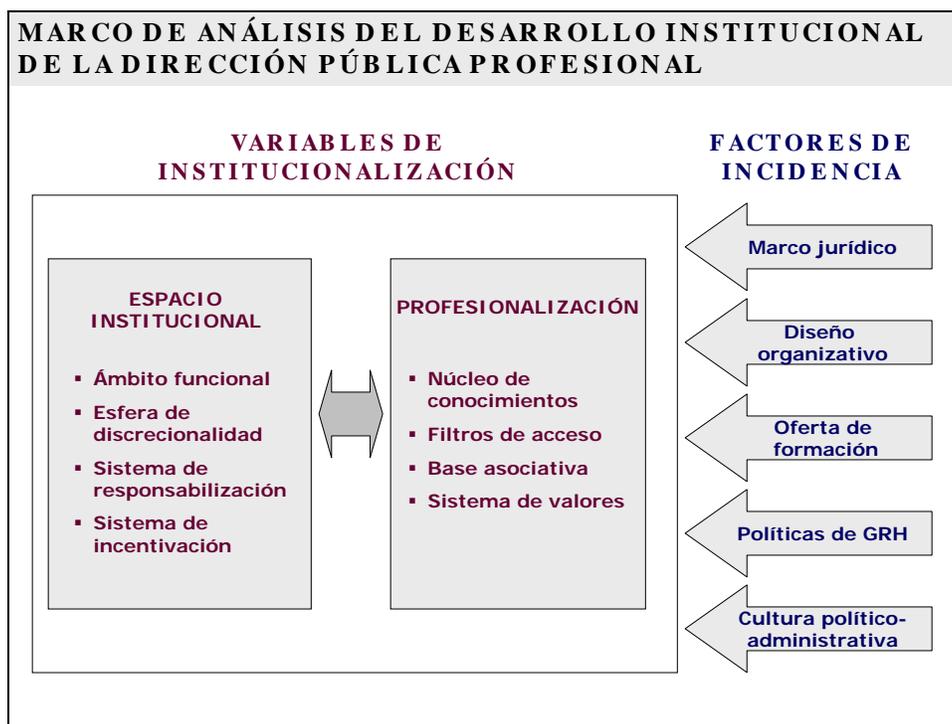


Figura 1. Fuente: elaboración propia

Si entendemos por “institucionalización” la plena incorporación de un conjunto de estructuras, procesos y maneras de hacer -en este caso las propias de la DPP- a las rutinas de funcionamiento de un sistema social, la identificación de las variables que hacen aquélla posible nos permitirá evaluar el grado de distancia en que se encuentra, respecto de dicho objetivo, una realidad determinada, y también relacionar la proximidad o lejanía del conjunto con las de cada uno de los elementos básicos del mismo.

Deberemos distinguir a este respecto entre dos clases o tipos de variables de

institucionalización, situadas, respectivamente, en los que podríamos considerar el lado de la demanda y el lado de la oferta de DPP. Apuntan las primeras a la configuración de un *espacio institucional* en el que la DPP tenga cabida y resulte, al mismo tiempo, necesaria. Las del segundo tipo se relacionan, por su parte, con la dimensión de *profesionalización*, entendida como la capacidad para producir DPP en la magnitud y con los requisitos exigibles para responder a aquellas necesidades. En la parte derecha de la figura se muestran los factores de incidencia de cuya activación dependería la aparición y desarrollo de las variables de institucionalización mencionadas. La forma matricial de la figura es la expresión deliberada de las influencias cruzadas y transversales que estos factores ejercen sobre aquéllas. Dedicaremos lo que sigue de este apartado a explicitar y desarrollar todos estos elementos del marco de análisis propuesto.

2.1. LAS VARIABLES DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DPP

Como anticipábamos, presentamos aquí aquellos elementos que consideramos constitutivos de la DPP en tanto que institución. El grado de materialización de estos elementos, constatado en el interior de un sistema político-administrativo, permitiría evaluar el alcance y el nivel de consolidación alcanzado por aquélla en dicho sistema.

2.1.1. EL ESPACIO INSTITUCIONAL

Bajo este enunciado vamos a agrupar, tal como advertíamos, aquellas variables de institucionalización que encajan en el “lado de la demanda” de la DPP, esto es, aquellas que hacen referencia al hábitat o ecosistema institucional necesario para que la gerencia pública nazca, arraigue y se desarrolle.

A) Un ámbito funcional

El primer requisito que cabe considerar para que pueda hablarse en propiedad de institucionalización de la DPP es la identificación de una esfera específica de cargos que le estén atribuidos como propios. Esta identificación exige diferenciar, en el interior del sistema público, los cargos asignados a la DPP de aquellos que corresponderían a la dirección política de las organizaciones públicas, y para los cuales no resultarían exigibles los requisitos de profesionalidad de los primeros.

No se trata de una delimitación fácil. Los intentos de precisar, en el campo de la función directiva pública, los contornos sustantivos de “lo político”, por contraste con “lo gerencial” están destinados a afrontar una dicotomía tan transitada como elusiva: aquella que pretende distinguir entre política y administración. En otro lugar (Longo, 2004: 221) hemos propuesto la adopción, para este propósito delimitador, de un enfoque contingente, cuyo fundamento es considerar que los espacios político y directivo se articulan más o menos armoniosamente, en una situación dada, en función de que el diseño de los puestos responda de manera más o menos adecuada a una serie de circunstancias concurrentes, que operarían como *factores de contingencia*.

En una aproximación descriptiva, este enfoque nos diría qué variables, en la organización o en su entorno, favorecen la aparición de puestos de uno u otro carácter. En una aproximación prescriptiva o normativa, nos informaría acerca de la deseabilidad de una configuración directiva (política), u otra (profesional), para la dirección de organizaciones

concretas, o divisiones o áreas de las mismas. Esta orientación nos llevaría también a sostener que las respuestas dadas a la cuestión en un contexto institucional determinado podrían no ser las idóneas para un contexto distinto, en el que tales factores operasen de manera diferente.



Figura 2. Fuente: elaboración propia

La figura 2 nos presenta esta aproximación, que propone la consideración de cuatro factores de contingencia:

- a) La *materia*, o universo temático en el que se despliega la función asignada al cargo, para el cual la dimensión que se debería considerar es el grado de politización.
- b) El *rol*, o conjunto de características propias del desempeño del papel exigido al titular del cargo, para el que el grado de politización sería también la dimensión a considerar.
- c) El *producto*, esto es, aquello que el cargo produce, atendiendo a su misión o razón de ser, debiendo considerarse aquí dos dimensiones: la estabilidad del mismo y su susceptibilidad de estandarización y medición.
- d) El sistema de gestión, o conjunto de políticas, prácticas y procedimientos asociados al cargo, para el que la dimensión a considerar apuntaría a su grado de sofisticación y complejidad.

La conveniencia de situar un cargo en la esfera propia de la DPP sería tanto mayor cuanto más se acercara a la izquierda del diagrama. El arquetipo del cargo propio de un directivo público profesional sería aquél que presentara requerimientos derivados de un sistema de gestión sofisticado (alta exigencia de competencia profesional) y un producto preferentemente estable y estandarizable (y, por consiguiente, mensurable) así como un bajo grado de politización de la materia y del rol.

Sea como fuere, en lo que interesa a los fines de este trabajo, lo que importa es señalar que la identificación de un ámbito funcional propio es una primera variable de institucionalización de la DPP, imprescindible para que ésta pueda arraigar en el interior del sistema público. En este sentido, el grado de precisión con el que dicho ámbito aparece concretado en una realidad determinada constituiría un primer parámetro para evaluar el nivel de institucionalización alcanzado.

B) Una esfera de discrecionalidad

La construcción de un espacio institucional para la DPP exige asimismo el reconocimiento de una esfera propia de decisión discrecional. 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. Por ello, los reformadores británicos hablaron del reconocimiento del “derecho a gestionar”, como presupuesto constitutivo de la gerencia pública.

La creación de este ámbito de discrecionalidad directiva obliga a transformar, respecto de las que caracterizan a las burocracias tradicionales, las relaciones de los directivos, dentro de las organizaciones públicas, con dos instancias de poder diferentes, llamadas permitir, autolimitándose, que aflore un espacio de decisión propio de la gerencia. Estas instancias son las clases políticas gobernantes, por una parte, y las tecnoestructuras por otra.

En cuanto 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 DPP 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 desigual en las diferentes áreas de acción pública. Los diseños institucionales en los que la DPP se ha desarrollado especialmente han dotado a este nuevo marco de relaciones 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.

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 unidades 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, lo que obliga a cambiar el rol organizativo de éstos últimos y las relaciones entre ambos.

La magnitud y concreción de esta transformación de roles y relaciones entre los actores de los sistemas públicos, y el grado efectivo de la ampliación de facultades de los gestores constituyen, pues, igualmente, señas de identidad de los procesos de institucionalización de la DPP.

C) Un sistema de responsabilización

El término “responsabilización” se va abriendo paso entre los hispanohablantes a la hora de expresar con voz propia los significados subyacentes al término inglés “accountability”². Por consiguiente, cuando hablamos de un sistema de responsabilización lo hacemos de un conjunto de mecanismos que hacen viables y efectivas la exigencia y rendición de cuentas. En el caso de la DDP, 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.

Los controles propios de la DPP, aquéllos que resultan coherentes con la existencia del ámbito de discrecionalidad al que hemos hecho referencia, son, preferentemente, los que operan sobre el rendimiento (*performance*) de la actuación gerencial. Como describe la teoría de la organización, los sistemas de planificación y control del rendimiento (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. La construcción de sistemas de responsabilización de esta naturaleza está llamada a afrontar un alto número de obstáculos. En otro lugar hemos resumido algunas dificultades características del control del rendimiento en cuatro preguntas: ¿cómo definir el rendimiento?; ¿quién lo define y quién se responsabiliza por él?; ¿quién lo evalúa?; y ¿cómo se evalúa? (Longo: 2003b).

La creación de sistemas de responsabilización de los directivos públicos por el rendimiento debe alejarse de los patrones neotayloristas que buscan en todo caso la simplicidad del cotejo de una meta o estándar con un indicador de resultado, preferentemente cuantitativo. La dirección pública afronta frecuentemente escenarios que exigen un mejor manejo de la complejidad. La medición y evaluación de los resultados no es, por sí misma, la solución a todos los problemas de responsabilización por el rendimiento en la gestión pública (Bardach: 1998, 148) Por el contrario, la medición de los logros debe ser pensada no tanto como una finalidad en sí misma, sino como un instrumento muy importante, capaz de ayudar a mantener un diálogo sostenido sobre el rendimiento (Dilulio: 1994) entre el organismo de control y la organización responsabilizada.

La eficacia de un sistema de responsabilización como el que se apunta obliga a desarrollar, en las tecnoestructuras organizativas, nuevas capacidades. Pasar de controles centrados en

² Para un interesante y riguroso estudio de las diferentes acepciones de la responsabilización en los sistemas públicos latinoamericanos, v. Consejo Científico del CLAD (2000)

la regularidad de los procedimientos a evaluar el rendimiento, y a hacerlo de forma que supere los patrones jerárquico-burocráticos implica, en las organizaciones, procesos de transformación y aprendizaje que no suelen resultar fáciles. En la responsabilización por el rendimiento, la dotación de inteligencia de los órganos de control es una variable crucial de éxito (Longo: 2003b) 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 DPP se institucionaliza.

Por el contrario, la ausencia o debilidad de los sistemas de responsabilización perjudica seriamente al escenario institucional que favorece la existencia y arraigo de la DPP. Cuando este déficit de responsabilización 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 las administraciones públicas de muchos países del mundo han adolecido, probablemente, de estas deficiencias. En tales escenarios, las reglas e incentivos que estimulan un ejercicio eficaz y responsable de la gerencia pública tienden a brillar por su ausencia.

D) Un sistema de incentivación

El diseño de un espacio institucional adecuado para la DPP quedaría incompleto si no se le añadieran mecanismos de reacción que, siendocoherentes con el control de los resultados, fueran 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. Naturalmente, hablamos de reacciones en negativo y en positivo. Como ha destacado Behn (2001: 211), si se siguieran empleando únicamente, como caracteriza a los controles tradicionales de regularidad, los castigos por los fallos, estaríamos trasladando implícitamente a los gestores el mensaje de que dediquen su atención y sus esfuerzos a no cometer errores. La responsabilización por el rendimiento es coherente con un entorno de gestores públicos emprendedores, comprometidos con la mejora de sus resultados. Ello exige estimular la innovación, más que el miedo a equivocarse. Conseguir un equilibrio diferente entre premios y sanciones es inherente a este nuevo enfoque.

Si bien en lo que respecta al 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, pueden adquirir significados bien diferentes), 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 incentivos 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.

2.1.2 LA PROFESIONALIZACIÓN

Incorporamos bajo esta rúbrica aquellas variables de institucionalización de la DPP que, situadas, como dijimos antes, en el “lado de la oferta”, nos hablan sobre la aptitud de un sistema político-administrativo para dotar el espacio institucional al que nos hemos referido en el epígrafe anterior con profesionales de la dirección pública, en forma capaz de satisfacer los requisitos cuantitativos y cualitativos exigibles. Partimos de la base de que dicha aptitud será proporcional a la incorporación, por la gerencia pública, de algunos atributos básicos capaces de dotarla de una configuración auténticamente profesional.

A) Un núcleo específico de conocimientos

La posesión de un cuerpo propio de conocimientos especializados cuyo dominio habilita para el ejercicio de ciertas tareas constituye la base de los procesos de profesionalización de determinadas actividades. ¿Hasta qué punto puede aspirarse a la constatación de esta característica en el caso de la DPP? Hablábamos antes del carácter todavía emergente y contracultural de ésta, y ambos atributos se ponen claramente de manifiesto en este punto.

El carácter emergente de la DPP se traduce, por una parte, en la falta de claridad acerca de los contornos de dicho núcleo de especialización (qué forma parte del mismo, y qué queda fuera), en la falta de consenso, por otra parte, acerca de cuáles son los enfoques y referentes teóricos que deben nutrir aquél, y finalmente en la diversidad de los desarrollos que podemos reconocer en las diferentes culturas y entornos.

Su naturaleza contracultural, nacida de su vinculación con procesos más o menos recientes de cuestionamiento de los paradigmas tradicionales, se pone de manifiesto en la crisis de ciertas aproximaciones con las que se había venido intentando responder a esta necesidad de referente teórico para las tareas propias de la gerencia pública. Sería el caso de modelos, como el europeo continental, basados en el claro predominio del derecho público. También explicaría, especialmente en el mundo anglosajón, las tormentosas sacudidas experimentadas por el enfoque disciplinar de la *Public Administration*, cuya hegemonía en este campo se ha visto severamente cuestionada, precisamente por los mismos procesos que expandieron la DPP.

A pesar de estas dificultades, parece claro que dicho núcleo de conocimiento ha ido desarrollándose, tomando como eje, central aunque no exclusivo ni excluyente, a la Gestión Pública (en adelante, GP)³, al menos si atendemos a los enfoques dominantes en aquellos países donde la DPP ha tomado, con mayor claridad, carta de naturaleza. Esta constatación no es del todo consoladora, si pensamos que la GP no ha adquirido todavía una identidad precisa. En realidad, la academia de la GP se halla ocupada hoy en vivos debates, favorecidos por la velocidad de las comunicaciones *on line*, acerca de sus contornos teóricos y, en definitiva, de su misma identidad como reducto de conocimiento especializado. Una

³ Utilizaremos esta denominación como traducción de la expresión inglesa *Public Management*.

vivacidad que puede ser vista como fruto de su carácter incipiente, poco maduro, pero también como expresión de la fuerza con la que está encontrando eco y espacios de influencia en la configuración fáctica de la DPP, en casi todo el mundo.

No es éste el momento ni el lugar para extenderse sobre los fundamentos teóricos de la GP, pero parece necesario precisar, cuando menos, algunos extremos sobre su naturaleza y alcance.

En primer lugar, no parece haber duda de que la GP recibe una parte significativa de influencias de los desarrollos del *Management*, o, si se prefiere, de las disciplinas de la gestión nacidas para apoyar el funcionamiento de las empresas y la producción de capacidades de dirección en el sector privado. Desde la planificación estratégica o el control financiero hasta el diseño de estructuras organizativas, el *marketing* de servicios o la gestión de los recursos humanos, la GP ha incorporado un importante elenco de materias y disciplinas nacidas en aquel ámbito de conocimiento. No es menos cierto que ha debido hacerlo al precio de importantes adaptaciones, que en algunos casos han obligado a reconceptualizar en profundidad los modelos de origen, para hacerlos aplicables a los entornos públicos (Mendoza, 2000).

Por otra parte, la GP se ha visto impulsada a ir mucho más allá de la mera importación de modelos procedentes del *Management* privado. Como supo ver, hace ya unos cuantos años, Les Metcalfe (1993), la GP ha debido ser construida mucho más desde la innovación que desde la mera imitación de aquéllos. En particular, su estrecha conexión con los entornos políticos, la naturaleza metatécnica de muchos de los problemas que enfrenta, el carácter a menudo ambiguo de las metas, la frecuente escala multiorganizativa de sus procesos, y las considerables dificultades para evaluar los resultados, obligan a la GP a desarrollar un instrumental teórico-práctico apto para afrontar escenarios de incertidumbre y complejidad mucho mayores que aquellos que caracterizan a la gestión empresarial privada.

Finalmente, hay que añadir que todo ello ha obligado a la GP a metabolizar influencias procedentes de diferentes ámbitos de producción de conocimiento, incorporando aportaciones y enfoques propios de la economía, el derecho, la ciencia política, la sociología y otras disciplinas científicas, con las que se complementa y se encuentra destinada a compartir la configuración del núcleo básico de conocimientos llamado a servir de referente a la DPP.

La construcción de ese referente no puede ignorar algunas tendencias contemporáneas de los procesos de cualificación profesional. En particular, aquéllas que tienen que ver con la noción de "competencias". En los entornos laborales actuales la noción de cualificación se enriquece, deja de identificarse sin más con los conocimientos técnicos especializados, y se extiende (Dalziel, 1996: 32 y ss.) a un conjunto más amplio de características humanas, entre las cuales aquéllas que poseen una dimensión relacional, adquieren, cada vez más, un significado determinante. Esto es particularmente cierto en el campo de las que Mendoza (1999, 134), ha llamado "profesiones gerenciales", caracterizadas por "una base de conocimientos y un repertorio de tareas intrínsecamente fragmentadas y diversas, que dependen del ejercicio de habilidades artesanales insertas en la comprensión sistemática y reflexiva de situaciones particulares". De hecho, la influencia actual de estas tendencias en el diseño de los procesos de formación de directivos empresariales es evidente. Parece claro que esta evolución afecta a la DPP y que, por tanto, sería probablemente más adecuado

hablar de “núcleo de competencias”, para denominar a un referente de especialización que va más allá de lo estrictamente cognitivo. Así se ha entendido en algunos países, entre los que el Reino Unido es, probablemente, el caso más destacado.⁴

De cualquier modo, el grado de desarrollo de ese núcleo o referente de competencias gerenciales, por una parte, así como el grado de claridad y consenso social acerca de sus contenidos, por otra, nos parecen hitos importantes que deben ser considerados en el proceso de institucionalización de la DPP.

B) Un conjunto de filtros de acceso

En estrecha conexión con cuanto acabamos de decir se halla la cuestión de los filtros de acceso. Todo proceso de profesionalización implica normalmente la creación de una serie de barreras de entrada destinadas a impedir el acceso a determinadas actividades a quienes no acreditan los conocimientos que constituyen el referente de identidad profesional. Ordinariamente, ello implica el uso de tres instrumentos básicos: a) un mecanismo para la certificación de los conocimientos exigibles; b) la reserva de ciertas actividades laborales a los poseedores de aquélla; y c) un sistema de contraste y supervisión del acceso que garantice lo anterior.

¿Hasta qué punto tales barreras están llamadas a existir en el caso de la DPP? A nuestro juicio, la profesionalización de la DPP exige la existencia de filtros de acceso, si bien con matices que los singularizan respecto de otros ámbitos profesionales. Esta singularidad obedece a dos órdenes de razones: las peculiaridades de la gerencia en tanto que profesión, por una parte, y su carácter público, por otra.

Desde el primero de estos ángulos, el acceso a la función de dirigir en el sector público exige, como ocurre en el mundo empresarial privado, reglas de filtrado menos rígidas que las que son propias de ciertas profesiones clásicas como la abogacía, la medicina o la arquitectura, en lo que respecta a los diferentes instrumentos mencionados más arriba.

Así, en cuanto a la certificación de los conocimientos, parece claro que la existencia de mecanismos que la hagan posible apoyará el uso de criterios profesionales en el acceso a la DPP, y desempeñará por tanto un papel positivo para su institucionalización. Lo discutible puede ser el carácter y nivel de la acreditación adecuada. Previsiblemente, tal como sucede en el ámbito empresarial, más que un único tipo de certificación admisible, coexistirán, y deberán ser tenidas en cuenta, en cuanto proceda en cada caso, titulaciones universitarias de grado y de postgrado, junto a especializaciones de diferente contenido y nivel, en áreas específicas (funcionales o sectoriales) de la dirección.

Donde las barreras de acceso habrán de ser considerablemente atenuadas en comparación

⁴ El Reino Unido es, sin duda, uno de los países donde la construcción de este referente de competencias directivas presenta un mayor grado de desarrollo, concreción y consenso. El *Civil Service Management Board* -CSMB- elaboró y ha ido actualizando un modelo de competencias directivas para el Servicio Civil Superior. Bajo el lema genérico "Liderazgo para resultados", que sintetiza su visión de la función directiva pública, el CSMB ha definido para el SCS un marco integrado por seis competencias directivas básicas, a las que ha llamado: 1) *Suministrar propósito y dirección*; 2) *Producir un impacto personal*; 3) *Pensar estratégicamente*; 4) *Conseguir lo mejor de la gente*; 5) *Aprender y mejorar*; y 6) *Centrarse en los resultados*.

con las profesiones clásicas es en lo que respecta a la reserva de actividades. Por una parte, es común en la dirección de empresas que la formación de postgrado (en especial la de MBA, la más común y extendida) se superponga a orígenes académicos extremadamente diversos, plasmados en un amplio elenco de titulaciones de grado. Por otra parte, la adquisición de las competencias propias de la gerencia puede realizarse en buena medida por medio de aprendizajes no reglados, derivados de la experiencia práctica en tareas de dirección, que en el mundo empresarial es específica y significativamente evaluada. Ambas consideraciones resultan de clara aplicación a la DPP.

En cuanto a los procedimientos de contraste y supervisión, habrá que garantizar en todo caso su calidad y fiabilidad, pero rehuendo aquellos que, como ocurre en ciertas profesiones, reservan a los miembros del propio grupo profesional la práctica de los mismos. La función de dirigir exige, como se desprende de las consideraciones anteriores, filtros no endogámicos, abiertos a la valoración de una pluralidad de conocimientos de origen, competencias profesionales y personales, y trayectorias de aprendizaje. Lo más importante será en este punto la capacidad para definir perfiles de idoneidad capaces de integrar el conjunto de competencias gerenciales que habilitan en cada caso para el desempeño de los cargos, y para aplicar, sobre esta base, instrumentos de selección fiables y válidos.

El carácter público de la DPP obliga asimismo en este punto a modulaciones específicas. En tanto que hablamos del acceso a funciones públicas, debe gozar de una protección especial frente a los riesgos de arbitrariedad, politización, nepotismo u otras formas de captura por intereses particulares. Los filtros de entrada deberán, por todo ello, garantizar los principios de publicidad, competencia abierta, igualdad de trato y selección por mérito y capacidad.

En definitiva, en lo que se refiere a los filtros de entrada, la profesionalización de la DPP avanzará en paralelo a: a) la existencia de un repertorio de titulaciones sólidas y prestigiosas; b) el uso flexible de las mismas en los procedimientos de acceso; c) la capacidad para definir perfiles de competencias adecuados para el ejercicio de funciones directivas; y d) el desarrollo de órganos, técnicas e instrumentos capaces de evaluar con independencia, rigor, flexibilidad y transparencia tales competencias.

C) Una base asociativa

Los procesos de profesionalización llevan consigo, en general, la integración de los profesionales en organizaciones y asociaciones diversas. En el caso de las profesiones más consolidadas, estos procesos asociativos conducen a la aparición de sólidas corporaciones profesionales, destinadas básicamente a preservar, en la práctica de los profesionales, unos estándares de calidad acordes con el referente de identidad del grupo, a garantizar la efectividad de los filtros contemplados en el apartado anterior, y a defender así los intereses de sus miembros. Si analizamos lo que ocurre normalmente con los profesionales de la dirección en el ámbito empresarial privado, constataremos que los vínculos asociativos existentes entre ellos son considerablemente más débiles, difusos y plurales que aquéllos. La explicación se halla en cuanto hemos dicho anteriormente sobre el carácter más diversificado, por un lado, y menos preciso y excluyente, por otro, de su referente académico, y también sobre la atenuación relativa de las barreras de entrada. Todo ello hace que la gerencia goce, en tanto que profesión, de una identidad considerablemente más diluida que las profesiones clásicas, y por consiguiente su base asociativa, aun existiendo y manifestándose en diversas formas, sea más difusa.

A nuestro juicio, la DPP se sitúa, en este punto, mucho más próxima a la gerencia privada que a otros entornos profesionales. Sin embargo, algunos hechos apuntan a un mayor desarrollo potencial de la base asociativa de la gerencia en la esfera pública. Por una parte, la DPP está llamada a ubicarse en un universo de organizaciones que, sin perjuicio de su heterogeneidad, comparten un sustrato común: el servicio público, lo que conferiría a sus integrantes unos vínculos de identidad compartida más sólidos que los que operan, sin más, entre los directivos de empresa. La orientación al servicio público juega un papel central para afirmar la autonomía profesional y se relaciona con una dimensión ideológica centrada en los valores propios de lo público (Mendoza, 1999: 135). Por otra parte, el propio carácter emergente y contracultural que hemos atribuido a su expansión son rasgos que favorecen la agrupación de los gerentes públicos en la búsqueda de su consolidación como grupo profesional y para la defensa de sus intereses comunes. A su vez, los propios impulsores de procesos de reforma de la gestión pública, de los que la DPP suele, como hemos dicho, formar parte, estarán, previsiblemente, interesados en fomentar ciertos elementos de socialización grupal y desarrollo de “*esprit de corps*”, convenientes para el arraigo institucional de aquélla.

Todos estos factores contribuirían a explicar el desarrollo de diferentes manifestaciones de este tejido asociativo profesional de directivos públicos, en aquellos entornos institucionales en los que la DPP se ha desarrollado y consolidado con más fuerza. También éste parece, por consiguiente, un rasgo del proceso de profesionalización que debe ser tenido en cuenta a los fines de nuestra reflexión.

D) Un sistema de valores profesionales

La existencia de un *ethos* profesional, o conjunto de valores asociados al ejercicio de las actividades consideradas como propias, constituye otro de los atributos esenciales de las profesiones. De él derivan orientaciones, pautas de acción y límites o restricciones, configurando un patrón de conducta o conjunto de percepciones acerca de lo que resulta apropiado y de lo que no lo es. ¿Podemos hablar, en el caso de la DPP de una identidad axiológica propia, diferente de la que caracterizaría a los demás actores presentes en los sistemas político-administrativos?

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), 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 ignoran 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 gerentes 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, como dijimos al principio, efecto y causa.

El que ello sea así es, precisamente, lo que justifica la atribución a los directivos del “derecho a gestionar”. El hecho de protagonizar en exclusiva, entre los actores institucionales de los sistemas públicos, esta orientación dominante, es 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 axiológica -y también, desde luego, su traducción en resultados de gestión coherentes- legitima el mantenimiento de tal margen de discrecionalidad. El *ethos* gerencial se vincula de este modo a una actitud de responsabilización plena y permanentemente asumida por los directivos públicos. El desarrollo de este sistema específico de valores constituye, sin duda, una de las variables centrales de institucionalización de la DPP en los sistemas públicos.

2.2. LOS FACTORES DE INCIDENCIA

Nuestra reflexión quedaría incompleta si no nos preguntáramos acerca de aquellos factores que contribuyen al desarrollo de las variables de institucionalización de la DPP que acabamos de presentar. Como hemos reiterado, la gerencia pública no puede entenderse sino en el contexto de transformaciones de alcance más amplio en las maneras de hacer de los estados contemporáneos. Existe, a nuestro juicio, un conjunto de áreas en las que esas discontinuidades deben producirse para crear el escenario en el que la DPP encuentra el acomodo necesario para institucionalizarse. Las hemos llamado “factores de incidencia” y, como antes dijimos, ejercen su influencia en forma transversal sobre las diferentes variables de institucionalización que hemos descrito. Dedicamos este apartado a presentar dichos factores y a explorar brevemente, en cada caso, el alcance de esa incidencia.

A) El marco jurídico

Las reformas legales serán necesarias en la mayoría de los casos para el arraigo y desarrollo de la DPP. La incidencia del marco jurídico sobre las variables de institucionalización que hemos descrito se produce, sobre todo, en relación con las siguientes.

En primer lugar, para la identificación del ámbito funcional de cargos reservados a la DPP. Cualesquiera que sean los criterios adoptados para realizar la delimitación, parece imprescindible que exista un pronunciamiento legal al respecto. En su ausencia, el desarrollo de la DPP quedaría a expensas de las decisiones políticas adoptadas en cada caso, con el correspondiente déficit de institucionalización.

Corresponde también, inevitablemente, al legislador la fijación de los mecanismos capaces

de hacer operativos los filtros adecuados para el acceso a dichos cargos. Como antes señalamos, tales filtros deberán garantizar al mismo tiempo la competencia abierta, la igualdad de trato entre los aspirantes, la interdicción de la arbitrariedad y el predominio de criterios de profesionalidad en la selección.

A su vez, la definición de un sistema de incentivación para los gerentes públicos exigirá la definición legal de una serie de reglas de juego en materia de premio/sanción que permitan, con garantía de los principios a los que acabamos de referirnos, la aplicación de políticas de recursos humanos adaptadas al ejercicio de las funciones gerenciales.

Todas estas razones fundamentan la conveniencia de un régimen jurídico específico para la DPP, en el que si bien algunas reglas pueden ser compartidas con las que se aplican al resto del empleo público, parece imprescindible un núcleo normativo propio. Son este tipo de consideraciones las que han conducido en muchos países a la diferenciación jurídica de la franja directiva mediante la creación de estatutos propios (modelos de *senior executive service* y similares) adaptados a esta especificidad. En cualquier caso, la necesidad de un marco legal apropiado no debe confundirse con la creencia de que la mera existencia de la norma es suficiente para institucionalizar la DPP. Como se desprenderá de las consideraciones que siguen, otros factores de cambio están llamados a ejercer, también, una poderosa influencia.

B) El diseño organizativo

El diseño estructural de las organizaciones y los sistemas multiorganizativos del sector público constituye otro de esos factores. Algunas de las variables de institucionalización que hemos descrito se ven claramente influidas por determinadas opciones organizativas. Utilizaremos para presentar sintéticamente esas relaciones la conocida sistematización de parámetros de diseño de estructuras propuesta por Henry Mintzberg (1984).

Nos centraremos, en primer lugar, en las variables institucionales que hemos agrupado bajo el propósito de construir el “espacio institucional” de la DPP. En este punto, la creación de una esfera de discrecionalidad en la que pueda ejercerse la función gerencial se relaciona directamente con la existencia de unidades autocontenidas agrupadas con criterios de mercados (en cualquiera de sus modalidades: producto, cliente o territorio), a las que se asigna un funcionamiento semiautónomo, dotando a sus gerentes de facultades amplias en lo que respecta a la gestión de sus recursos. Hablaríamos, pues, del uso, en palabras de Mintzberg, de una “descentralización vertical limitada”, que implicaría transferencias significativas de poder decisorio desde el vértice estratégico y la tecnoestructura a los directivos de la parte superior de la línea media. Los modelos de organización en agencias, que caracterizan al sistema público sueco y que en países como el Reino Unido o Nueva Zelanda han acompañado a las reformas de las dos últimas décadas, vendrían a constituir el arquetipo de esos diseños descentralizados.

A su vez, la construcción de un sistema de responsabilización gerencial de las características que hemos descrito en el epígrafe anterior exige la utilización, en el diseño estructural, de modelos de planificación y control del tipo de los que el autor canadiense denomina de “control del rendimiento”, esto es, centrados no tanto en las acciones y procesos llevados a cabo por quienes gestionan, cuanto en la estandarización y evaluación de los *outputs*, esto es, de los resultados y de los impactos producidos por éstos. Son modelos “hands off”,

respetuosos con la esfera de discrecionalidad gerencial antes mencionada. La implementación de estos elementos de la estructura es imprescindible para una correcta delimitación de responsabilidades entre los niveles de dirección política y dirección gerencial de las organizaciones públicas, que, como vimos antes, tienden a configurarse, en los escenarios donde la DPP muestra un mayor grado de consolidación, con arreglo al modelo contractual principal-agente.

En el bloque de las variables de “profesionalización”, dos de ellas entran netamente dentro del campo de acción de los componentes de la estructura. El parámetro de diseño denominado por Mintzberg “preparación y socialización” se relaciona directamente con la construcción del núcleo de conocimientos y la base asociativa propios de la DPP. Hablamos aquí, en primer lugar, de la necesidad de diseñar los cargos a ocupar por directivos profesionales con arreglo a la definición de perfiles de idoneidad adecuados al ejercicio de la gerencia. Sin duda, se trata de un requisito para que se vaya produciendo una gradual concreción de ese referente de competencias gerenciales que reclamábamos como imprescindible en el proceso de profesionalización de la DPP. A su vez, el diseño de espacios de socialización es una opción plenamente coherente con la necesidad de asegurar los mínimos imprescindibles de cohesión de la práctica directiva en entornos fuertemente descentralizados.

C) La oferta de formación directiva

Las dos variables de institucionalización que acabamos de mencionar, esto es, el desarrollo del núcleo de competencias que caracteriza a la DPP y la extensión de su base asociativa, se relacionan estrechamente con las características y amplitud de la oferta de formación directiva disponible. Como es lógico, cuentan aquí tanto los elementos cuantitativos como, muy especialmente, los cualitativos. La existencia de centros, cursos y programas especializados de capacitación en gerencia pública puede ser vista al mismo tiempo como un síntoma de la expansión de la DPP y un factor de desarrollo de ésta. Ambas perspectivas son, sin duda, relevantes para el análisis que nos ocupa. Hablando desde la segunda de ellas, el desarrollo de la actividad académica en materia de gerencia pública, y en particular la extensión de la actividad capacitadora, tenderá a fortalecer, por una parte, el referente cognitivo que sustenta, como dijimos, la comunidad profesional, y, por otra, a estrechar los vínculos entre aquéllos que, por medio de las correspondientes titulaciones, pasan a compartir tales signos de identidad .

Otra de las variables de institucionalización debe ser mencionada al hablar de la formación. Nos referimos a la construcción del sistema de valores profesionales. Los procesos formativos son, como es sabido, algo más que vehículos de transmisión de conocimientos y habilidades. La aparición y consolidación de un elenco de actitudes y valores propios de la DPP serán estimuladas sin duda por la expansión de una oferta de calidad de formación en gerencia pública.

Esta relación se ve constatada cuando se explora la realidad. La expansión de la actividad académica y la oferta de capacitación en Gestión Pública ha acompañado a la de la misma DPP, y resulta por ello especialmente destacable en los países donde la gerencia pública se ha desarrollado en mayor medida. Los patrones bajo los cuales se ha producido esta ampliación de la formación directiva han sido diversos, respondiendo a las diferentes tradiciones sociales e institucionales existentes. Así, en algunos casos se ha optado por

impulsar o fortalecer el protagonismo en este campo de los institutos y escuelas oficiales de formación. En otros casos, el papel asumido por los gobiernos ha sido más bien el de fijar perfiles y construir ciertos estándares de competencias gerenciales (destaca en este punto el caso, antes citado, del Reino Unido) dejando que las instituciones educativas se cuiden de producir los cursos y programas requeridos para dar respuesta a tales necesidades. Diferentes modalidades de colaboración y partenariado entre organizaciones públicas y centros, públicos o privados, de formación, caracterizan estos escenarios. En general, puede decirse que aquellos países caracterizados por un mayor crecimiento y consolidación de la DPP muestran asimismo planteamientos de mayor apertura hacia la oferta formativa externa, y consiguientemente un mayor grado de expansión del mercado emergente de la formación en gerencia pública.

D) Las políticas de gestión de recursos humanos

En el campo de juego de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos (GRH) de los gobiernos y organizaciones del sector público se disputa una buena parte del partido que conduce a la consolidación de la gerencia pública. Prácticamente, todas las variables de institucionalización de la DPP que hemos considerado se ven afectadas por este importante factor de incidencia. En realidad, la política de directivos no es sino una parcela o sector específico de la GRH, dotado, eso sí, de una singular trascendencia para el buen funcionamiento de ésta, en tanto que sistema integrado de valor estratégico.⁵

Destacaremos, no obstante, en este punto, aquellas políticas de GRH que en mayor medida están llamadas a influir sobre ciertas variables de institucionalización de la DPP, señalando a su vez a cuáles de éstas nos referimos.

En primer lugar, el adecuado diseño y ejecución de las políticas de reclutamiento y selección de los directivos constituye un requisito imprescindible para la construcción y consolidación de los filtros adecuados de acceso a la DPP. Nos remitimos aquí a cuanto antes se dijo acerca de la definición de los perfiles y la gestión de los procesos e instrumentos selectivos.

Junto a las anteriores, las políticas de capacitación influirán, como es obvio, sobre el fortalecimiento del núcleo competencial de referencia de la DPP, y, sumadas a las de socialización, sobre el desarrollo de la base asociativa de gerentes públicos. Desde el ángulo de la institucionalización de la DPP, que es la perspectiva de esta reflexión, se trata aquí de algo más que de disponer en cada caso de los mejores directivos. El objetivo es, además y en paralelo, la progresiva concreción e interiorización de un referente -lo hemos llamado núcleo de conocimientos o competencias- capaz de dar apoyo a la construcción de un tejido, lo más denso posible, de relaciones e intercambios fundados en la percepción de pertenencia a una comunidad profesional, todo lo abierta y plural que se quiera, pero reconocible como tal.

A su vez, la construcción de un sistema de incentivación adecuado se relaciona directamente con el diseño e implementación de políticas y prácticas de compensación y promoción adecuadas al ejercicio de la gerencia y vinculadas al funcionamiento del sistema de responsabilización de los gerentes por el rendimiento.

⁵ Para una mayor fundamentación teórica de las relaciones entre la GRH y el desarrollo directivo, v. Longo (2004, capítulos 3 y 4)

E) La cultura político-administrativa

Como hemos venido diciendo, la cultura todavía dominante en los sistemas públicos, entendiendo por tal el conjunto de reglas informales, modelos mentales, percepciones sobre lo que es apropiado en cada caso y 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. Por todo ello, la institucionalización de la DPP muestra importantes connotaciones de cambio cultural. También en este punto nos hallamos ante un factor de incidencia que influye sobre la práctica totalidad de las variables de institucionalización que hemos venido considerando, y también aquí procederemos, por ello, a seleccionar aquellas influencias que nos parecen más importantes.

En primer lugar, la propia existencia de un ámbito funcional de cargos reservados a la DPP se asienta en un determinado modelo de relación entre política y administración, y entra en colisión con los modelos mentales arraigados en algunas culturas políticas, habituadas a la colonización del espacio directivo por las clases políticas gobernantes. No se trata de una cuestión fácil de resolver. En aquellos entornos habituados al manejo del empleo público como recurso de poder político, ninguna parcela de aquél resulta tan tentadora y atractiva como el segmento de la gerencia. La definición de una esfera de cargos reservados a la DPP exige que se abra paso, en el sistema político y en la sociedad en su conjunto, la convicción de que la existencia de una administración profesional -de la que la dirección pública es una parte inseparable- constituye una señal de identidad irrenunciable de las democracias avanzadas.

Por otra parte, la definición de una esfera de discrecionalidad gerencial obliga frecuentemente, como dijimos, a concebir de forma distinta la manera de dirigir las instituciones. No se trata de hacer retroceder a la política en beneficio de la gerencia, sino más bien de situar a la primera en el terreno de la dirección estratégica, liberándola de la sobrecarga que conlleva la supervisión de cuestiones operativas. Son ya muchas las evidencias de que estos modelos autolimitados, respetuosos del espacio propio de la gerencia pública, no son recetas tecnocráticas que despolitizan las administraciones, sino que producen ordinariamente, por el contrario, un mayor control de las organizaciones públicas por la política. También en este punto se presentan, no obstante, fuertes desafíos de cambio cultural.

Tanto la ampliación de la esfera de autonomía de los gerentes como la implantación de sistemas capaces de exigirles responsabilidades por su rendimiento exigen superar patrones culturales propios del modelo burocrático, habitualmente arraigados en las organizaciones públicas. Nos referimos sobre todo a los que orientan la conducta al cumplimiento de normas más que a la producción de resultados, a los que penalizan el riesgo y la innovación, a los que tienden a llenar los procedimientos de controles de regularidad sin medir casi nunca sus costes, y en general a todos aquéllos que se fundamentan en una visión formalista de la Administración Pública, más que en una preocupación por la eficacia y eficiencia de su funcionamiento.

Como antes señalamos, la preocupación por la eficiencia constituye precisamente el valor central del *ethos* gerencial. El desarrollo de esta variable de institucionalización de la DPP se

relaciona también estrechamente con la cultura político-administrativa dominante. Es, normalmente, en entornos donde ha arraigado y se ha extendido la preocupación por optimizar el manejo de recursos escasos donde la gerencia pública encuentra el hábitat cultural que le permite institucionalizarse.

3. BREVE EXAMEN DEL DESARROLLO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN ESPAÑA

Como indicábamos en la introducción, realizaremos, en esta última parte del trabajo, algunas breves consideraciones que resultan de la adopción del marco de análisis que hemos presentado, y de su proyección sobre la realidad del sistema político-administrativo español.

En España, a diferencia de otros países, no se han vivido grandes reformas administrativas globales de orientación gerencialista o postburocrática en las que la DPP haya podido encontrar el caldo de cultivo para desarrollarse. Tampoco se han producido reformas legales específicamente destinadas a modificar la configuración de la gerencia pública, como se dieron, por ejemplo, en otros países europeos, como Holanda e Italia, durante la década de 1990. Ello no obstante, la cuestión de la DPP ha ido sensibilizando a los gobiernos, promoviendo iniciativas y haciéndose presente en los foros, debates y discursos sobre el sector público español de un modo creciente, aunque desigual en su proyección institucional y territorial.

Hay que recordar, en este punto, que el sistema público español está integrado por tres niveles de Administración: la Administración General del Estado (en adelante, AGE), en el nivel nacional; las Administraciones de las 17 Comunidades Autónomas, en el nivel subnacional autonómico, que se caracterizan por su juventud (todas ellas nacen después de la Constitución de 1978); y las de más de 8.100 entidades públicas en el nivel local. En la actualidad, el personal al servicio del sector público (algo más de 2.350.000 personas) se halla distribuido entre las Administraciones en una proporción aproximada de un 25/50/25 por ciento para cada uno de los tres niveles señalados. Estas características de estado compuesto complican en alguna medida el análisis, introduciendo factores de diversidad y heterogeneidad indudables.

Seguiremos, en nuestra exploración, la sistemática del marco analítico propuesto, por el orden en que el mismo ha sido presentado.

3.1. VARIABLES DE INSTITUCIONALIZACIÓN: EL ESPACIO INSTITUCIONAL

A) El ámbito funcional

Es dudoso que pueda hablarse, hoy por hoy, en el caso español, de un universo específico de cargos reservado a la DPP. En la AGE, su ley de organización y funcionamiento distingue entre “órganos superiores”, de carácter político, que incluyen a los dos primeros niveles jerárquicos de los ministerios (Ministros y Secretarios de Estado), y “órganos directivos”, que encuadran a los tres niveles de cargos por debajo de los anteriores. En las legislaciones del nivel autonómico, la tendencia mayoritaria ha sido seguir este esquema, aunque reduciendo, por lo general, en uno o dos grados (piénsese que existen grandes diferencias de tamaño entre Comunidades Autónomas) los niveles jerárquicos. En el ámbito local, hay diversas

referencias legales a los puestos de naturaleza directiva, pero no se concreta un ámbito funcional específico para los mismos. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, la enorme dispersión y heterogeneidad de la planta municipal española, que comprende desde organizaciones servidas por miles de funcionarios a otras muchas en las que su dotación de personal no llega a la decena. Esto hace que resulte particularmente difícil, en este campo, tanto la fijación de reglas uniformes como el análisis comparado de la realidad.

En cualquier caso, para que la definición de un ámbito funcional propio de la DPP no quede en el mero nominalismo, se hace necesario que la identificación como “directivo” de un segmento determinado de la dirección de las organizaciones públicas vaya acompañada de reglas de provisión de los cargos que confieran a dicho ámbito un carácter profesional. Es en este punto donde hallamos las mayores debilidades en el caso español, tanto en la legislación como en la práctica administrativa. Aludiremos a ello al abordar, más adelante, la variable de los “filtros de acceso”.

B) La esfera de discrecionalidad

Como antes señalábamos, la ampliación de los márgenes de decisión de los gerentes públicos, especialmente en lo que respecta a la gestión de los recursos asignados a sus organizaciones, es una de las características centrales de las reformas administrativas de carácter gerencialista. El hecho de que en España no se hayan producido procesos globales de reforma de tal naturaleza ha impedido la construcción de un esquema general de descentralización administrativa en el que encajen, de forma sistemática, las diversas modalidades de delegación de facultades gerenciales, como es el caso, por ir a los ejemplos más conocidos, del Reino Unido o los países oceánicos.

Esto no quiere decir que no existan, en el sistema político-administrativo español, supuestos de considerable autonomía gerencial. Existen y son abundantes, en los tres niveles de gobierno señalados, y suelen corresponderse con lo que en la jerga administrativa autóctona se llama “administración institucional”. Nos referimos aquí a las diferentes modalidades de organismos y entidades autónomas, empresas públicas y en general entes públicos dotados de personalidad jurídica propia. En este nivel, encontramos márgenes de discrecionalidad gerencial muy heterogéneos, pero considerablemente amplios en muchos casos. El problema es, a nuestro entender, doble. Por una parte, la inexistencia de modelos o marcos genéricos que ordenen la enorme diversidad de regímenes de hecho, y las considerables diferencias de difícil justificación que es frecuente encontrar en este campo. Por otra, la debilidad de los mecanismos de exigencia y rendición de cuentas, que a menudo transforma la descentralización funcional en fragmentación, problema al que aludiremos en el apartado siguiente⁶.

Una reciente iniciativa del Gobierno español pretende afrontar estos problemas en el marco de la AGE. Nos referimos a la elaboración de un proyecto de “ley de agencias”, recientemente aprobado y en trámite parlamentario en la actualidad. Sin perjuicio de algunas objeciones que cabría formular sobre su contenido, nos parece un paso en la buena dirección, tanto para ordenar el universo de descentralización funcional existente como para

⁶ En otro trabajo (Longo, 1999) hemos intentado precisar y sistematizar las diferencias entre los diseños descentralizados de signo postburocrático y estos procesos de fragmentación fundamentados en la voluntad de huir de la rigidez del régimen administrativo común.

sistematizar los posibles nuevos procesos conducentes a ensanchar, responsablemente, la esfera de discrecionalidad de los gerentes públicos.

C) El sistema de responsabilización

La inexistencia de reformas globales de signo postburocrático se traduce también en la indefinición y escasa presencia de los mecanismos contractuales (convenios sobre objetivos, contratos de gestión, documentos-marco) característicos de la relación política-gestión, sobre los que pivota, en otras latitudes, toda la arquitectura institucional de exigencia de responsabilidad a los gerentes. De entrada, la separación principal-agente (quien elabora el mandato, asigna recursos y controla, por una parte, y quien gestiona y rinde cuentas, por otra, deben ser, por fuerza, actores distintos) no es nada nítida en muchos supuestos de descentralización funcional en las administraciones españolas. A su vez, los mecanismos de control de gestión (estandarización de resultados, indicadores, sistemas de seguimiento) se encuentran, en general, muy poco desarrollados. La consecuencia de todo ello es, como dijimos, una tendencia al déficit de control de la actividad que se descentraliza, lo que redundará en fragmentación del sistema en su conjunto. El proyecto de ley de agencias pretende afrontar esta situación, si bien, a nuestro juicio, se trata de problemas para los que las normas jurídicas disponen de una eficacia limitada.

Lo anterior no es óbice para que, en forma aislada, se hayan desarrollado algunas buenas prácticas en esta materia. Algunos ejemplos de contratos-programa, o la creación de instrumentos de evaluación del rendimiento de unidades administrativas, lo pondrían de manifiesto⁷.

D) El sistema de incentivos

La introducción de incentivos al rendimiento de los gerentes públicos se limita, en cuanto conocemos, a la aplicación de fórmulas de compensación variable. En la esfera de la Administración no descentralizada funcionalmente (Ministerios, Consejerías, Ayuntamientos), la introducción de una supuesta retribución por rendimiento (denominada legalmente "complemento de productividad") ha sido, muchas veces, de escasa cuantía, y casi siempre puramente formal y burocrática en su aplicación -no sometida, de hecho a apreciación del rendimiento- por lo que no merece que le prestemos mayor atención. Mucho más consistente, cuando menos en sus cuantías, es su uso en organismos autónomos y empresas públicas, donde suele formar parte, en la práctica más extendida, del paquete de compensación de los directivos. Cosa distinta es la valoración de su aplicación, que requeriría un examen de cada caso. La debilidad general de los instrumentos de responsabilización, antes apuntados, hacen temer por la existencia de déficit de importancia en este sentido.

Esa debilidad afecta también a la existencia de otros incentivos, como la propia conservación del cargo o la promoción a cargos superiores. Sin desconocer, también aquí, la probable existencia de buenas prácticas, nuestra percepción es que la vinculación entre el rendimiento y la trayectoria profesional del directivo público presenta, en España, en sus tres niveles de Administración, enormes áreas de mejora potencial.

⁷ Para una experiencia notable de evaluación del rendimiento de unidades administrativas desarrollada en una Administración autonómica española, v. Xunta de Galicia (2001)

3.2. VARIABLES DE INSTITUCIONALIZACIÓN: LA PROFESIONALIZACIÓN

A) El núcleo de conocimientos

El paradigma cognitivo dominante entre los cuadros superiores de la Administración española refleja de forma abrumadora la hegemonía del derecho público. Tanto los procesos de selección como los de encuadramiento y socialización se desarrollan bajo la influencia de este referente. Este predominio tiende a ser menor a medida que, partiendo de la AGE, nos alejamos hacia la periferia del sistema, y resulta por tanto, en general, más controvertido en el nivel local. La hegemonía de lo jurídico es coherente, por una parte, con las tradiciones institucionales de la Administración española, y en particular con su inserción en el modelo europeo continental y con la fuerte influencia del patrón institucional francés. Por otra parte, la persistencia de tal hegemonía se ha visto favorecida por la inexistencia, ya mencionada, de procesos reformadores contundentes de signo gerencialista, con los que inevitablemente habría chocado.

A nuestro juicio, sin embargo, la crisis de este predominio hegemónico se ha iniciado, también en el caso español, aunque de un modo que no siempre es fácil de detectar. La existencia de una demanda creciente de renovación, nacida de las necesidades percibidas por los mismos gobiernos y organizaciones públicas, ha venido alimentando la aparición de alternativas, en lo que respecta a la producción y difusión de conocimiento aplicable a la gerencia pública. Los ámbitos universitarios desde los que de una manera más fehaciente se están produciendo estos desarrollos son los de la Ciencia Política, la Economía y la Gestión Empresarial. Alguno otro reducto académico, como la Psicología Social, apunta a sumarse de manera más incipiente. El desarrollo de un núcleo cognitivo consistente en torno a la Gestión Pública, básico, como dijimos, para servir como referente a la profesionalización de la DPP, se encuentra todavía, sin embargo, en una fase emergente.

B) Los filtros de acceso

En la AGE, el acceso a los denominados “órganos directivos” obedece a reglas diferentes para cada uno de los tres niveles que, conforme señalamos anteriormente, se integran en dicho segmento. En el nivel superior -tercer escalón ministerial- el único requisito es que el nombramiento recaiga en personas con experiencia en el desempeño de cargos de responsabilidad; sólo para un tipo de cargos de este nivel (Subsecretarios), se exige la condición de funcionario público. En el nivel intermedio, la regla es la exigencia de pertenecer a la función pública superior, pero puede excepcionarse cuando el decreto de estructura del Ministerio en cuestión así lo disponga. En el tercer nivel, se exige en todo caso la condición de funcionario. En el ámbito autonómico, las reglas son similares, aunque en algunos casos se endurece, para ciertos cargos, la exigencia de pertenecer a la carrera funcionarial. En el ámbito local, no hay reglas específicas en cuanto a los filtros de acceso a funciones directivas. Esta misma falta de reglas consistentes se aprecia en los puestos de alta dirección de entidades y empresas públicas.

Como puede apreciarse, la exigencia de profesionalidad, cuando existe, o bien se relaciona con la posesión de ciertos atributos genéricos sin imponer criterio alguno de validación, lo que los hace inoperantes, o bien se vincula a la posesión, por parte del designado, de la condición de funcionario público de nivel superior. ¿Constituye este último requisito un filtro de acceso a la función directiva adecuado para la profesionalización de la DPP? En nuestra

opinión, la respuesta debe ser frontalmente negativa, por las razones siguientes.

En primer lugar, la condición de funcionario no es ningún antídoto contra la politización o arbitrariedad del nombramiento. Siendo éste plenamente discrecional, la posibilidad de que las razones de lealtad o afinidad política o persona prevalezcan sobre la competencia profesional sigue existiendo, aunque opere sobre un universo más reducido de candidatos.

En segundo lugar, las competencias profesionales acreditadas en su momento para acceder a la condición de funcionario público tienen poco que ver, en la mayoría de los casos, con las que serían propias de la función directiva. Piénsese que la condición de funcionario superior es común, entre otros, a ingenieros aeronáuticos, abogados del Estado, cirujanos cardiovasculares o profesores de filosofía, todos los cuales debieron acreditar, cuando accedieron a la función pública, una idoneidad técnico-profesional muy alejada del ejercicio de la gerencia.

En tercer lugar, y como derivación de lo anterior, esta fórmula introduce una confusión entre el ejercicio de la gerencia pública y el de la función pública ordinaria, en tanto que la institucionalización de la DPP se asienta precisamente sobre la constatación de la diferencia entre ambos.

Por último, la reserva de altos cargos a funcionarios es un mecanismo endogámico. Como señala Jiménez Asensio (1998, 319), la reducción del ámbito potencial de aspirantes, limitándolo a funcionarios superiores que pertenecerán normalmente a cuerpos de elite, se aproxima a un modelo de apropiación de la dirección pública por los altos cuerpos funcionariales, que pone trabas al acceso de personas externas a la Administración a los puestos directivos de ésta. Los mejores modelos conocidos de institucionalización de la DPP se caracterizan, por el contrario, entre otras cosas, por haber abierto la entrada en la gerencia pública a profesionales con experiencia en el sector privado.

Sin perjuicio de los déficit de la regulación, también en este campo han comenzado a producirse algunas buenas prácticas. De forma que puede parecer paradójica, algunas de ellas han aparecido allí donde la anomia es mayor en este punto. Así, ciertas experiencias de “gerencialización” en gobiernos locales de Cataluña ponen de manifiesto la aplicación de mecanismos homologables con los que caracterizan a las mejores prácticas empresariales. El problema es que, hoy por hoy, no resulta difícil oponer a estas prácticas bastantes ejemplos de signo radicalmente contrario.

C) La base asociativa

En la AGE, el ámbito de encuadramiento y socialización de los cuadros superiores ha sido el cuerpo. En el sistema de cuerpos, tomado en lo básico del modelo francés, el acceso y la carrera de los funcionarios de nivel superior se realiza dentro de estas estructuras, que compiten entre sí en alguna medida por los cargos de dirección del sistema, intentando acotar sus territorios y establecer barreras de entrada para favorecer a sus integrantes. De hecho, los cuerpos reproducen algunas características propias de las profesiones, lo que no deja de presentar dificultades si de lo que se trata es precisamente de la profesionalización de la DPP. La gerencia pública está llamada a ocupar un espacio transversal a los cuerpos superiores, y a hacerlo desde una identidad profesional diferente. El modelo corporativo no ayuda precisamente a la existencia de una base asociativa común. La única asociación

intercorporativa que existe es una federación de cuerpos superiores cuya propia denominación evidencia un propósito centrado en la defensa de los intereses comunes de los cuerpos de elite, más bien que una preocupación por integrar transversalmente a los directivos de la AGE.

El sistema de cuerpos, peculiaridad estricta de nuestra Administración, que compartimos en exclusiva con nuestros vecinos franceses, ha sido exportado hasta cierto punto a las Administraciones autonómicas, adquiriendo mayor presencia en unas que en otras, si bien considerablemente debilitado respecto de su versión original. En cualquier caso, ni en el nivel autonómico ni en el local, donde los cuerpos no existen como tales, se ha desarrollado por el momento un tejido asociativo que vincule a los directivos públicos.

Una relativa excepción a esta atonía asociativa se viene detectando en Cataluña, donde la participación en cursos de gestión pública a lo largo de los últimos años, ha conseguido producir una masa crítica significativa de gerentes públicos de los niveles autonómico y local, con extensiones en otros campos, como la gerencia universitaria e incluso la administración de justicia. Entre estos directivos se ha ido abriendo paso la percepción de compartir una identidad profesional emergente, más allá del origen de cada cual. Fruto de ello está siendo la aparición de un tejido asociativo incipiente, pero que ha sido ya capaz de organizar, con el respaldo de algunas instituciones académicas y un cierto grado de apoyo de las entidades públicas, un primer congreso catalán de gestión pública, celebrado con gran éxito de participación en 2003, y que prepara en la actualidad un segundo congreso para el año próximo⁸.

D) El sistema de valores

La exploración de esta última variable de profesionalización es la que ofrece, por su carácter intangible, mayores dificultades. Lo más que podemos aventurar en este punto es que los valores propios de la gerencia, con su énfasis en la racionalidad económica, encuentran en la situación de las Administraciones españolas actuales, crecientemente constreñidas por la limitación de recursos en un contexto de demanda creciente de servicios, un escenario favorable a su expansión. De hecho, en aquellas manifestaciones e iniciativas de los gobiernos y organizaciones públicas que podemos englobar bajo la rúbrica de la “demanda de gerencia pública” (desde las peticiones de formación a las exploraciones del mercado de directivos o los encargos de consultoría centrados en el desarrollo gerencial), late el deseo de disponer de directivos preparados, capaces de dominar los instrumentos y técnicas de la gestión, pero, sobre todo, la preocupación por encontrar gestores capaces de liderar el cambio cultural de las organizaciones. Dicho con otras palabras, la dimensión axiológica de la DPP, su repertorio de valores, dispone ya de tanto mercado como su “caja de herramientas”.

Todavía, en cualquier caso, los valores dominantes en la mayor parte de los entornos administrativos españoles, se hallan alejados de los elementos constitutivos del *ethos* gerencial, cuya dimensión contracultural ha sido ya resaltada.

⁸ Todas las aportaciones al I Congreso Catalán de Gestión Pública se hallan recogidas en un volumen editado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC, 2003)

3.3. LOS FACTORES DE INCIDENCIA

Terminaremos este breve recorrido exploratorio examinando el grado de desarrollo, en el caso español, de los factores de incidencia que hemos incorporado a nuestro marco de análisis.

De los apartados precedentes se desprenden algunas de las debilidades del **marco jurídico** aplicable a la función directiva. Tanto la legislación estatal como la autonómica o la de régimen local dejan numerosos espacios vacíos en lo que respecta a la regulación de aquélla. La definición del ámbito funcional de la DPP es, cuando la legislación contiene alguna referencia al mismo, más nominal que otra cosa. La regulación de los filtros de acceso, con su acento sobre la condición de funcionario público como supuesta garantía de profesionalidad, resulta, como vimos, netamente insatisfactoria. Por otra parte, se carece de un régimen jurídico específico de la gerencia pública que favorezca la incentivación del rendimiento de los directivos.

El informe elaborado para el Gobierno central por la comisión de expertos que se ha pronunciado este mismo año acerca de un nuevo estatuto básico del empleado público (INAP, 2005) propone que éste recoja una mención a la necesidad de regular específicamente la función directiva, pero deja para la legislación de desarrollo las modalidades concretas de regulación. La propuesta, coherente con nuestro modelo constitucional, plantea a los gobiernos central y autonómicos el desafío de diseñar, en un marco de gran autonomía, el marco legal de la DPP en sus respectivos ámbitos de atribuciones.

Otra iniciativa legal, la ley de agencias, antes citada, ha venido a innovar, cuando menos en el ámbito de la AGE, el marco de referencia para las operaciones de **diseño organizativo** basadas en la descentralización funcional de estructuras administrativas. Ya vimos la importancia que estas iniciativas llevan consigo para hacer posible un espacio institucional propicio a la consolidación de la DPP. En todo caso, la existencia de un detonante legal no garantiza por sí mismo, en este punto, el desarrollo de las numerosas capacidades internas que son necesarias para crear esferas de discrecionalidad gerencial y sistemas adecuados de responsabilización.

En lo que respecta a la **oferta de formación** en gerencia pública, ésta se concreta en España, por ahora, en programas de postgrado y de especialización en carrera, y se halla, en buena medida, protagonizada, por los institutos y escuelas oficiales de Administración Pública. El foco de estas instituciones no es la capacitación gerencial, si bien la demanda de gerencia pública a la que hemos aludido les ha llevado a ampliar su actuación en este campo. Diversas instituciones académicas se han ido sumando en los últimos años a la producción de programas de formación en gerencia pública. Un problema central es la falta de concreción, por parte de los gobiernos, de perfiles directivos orientadores de la capacitación, lo que implica el riesgo de cursos diseñados desde la oferta, y hace que las actividades formativas adquieran a menudo un sesgo coincidente con el enfoque disciplinar del profesorado que los imparte. Así, hay cursos para directivos públicos con predominio de aproximaciones jurídicas (muchos), politológicas, económicas, sociológicas, etc.

Hay, por otra parte, en la oferta de formación directiva, una considerable desigualdad territorial. Como es lógico, aquélla tiende a concentrarse en los núcleos de mayor población.

Nos parece destacable en este sentido el caso de Barcelona, donde se ha ido consolidando más claramente un núcleo académico de referencia en Gestión Pública, con frecuentes intercambios y colaboraciones entre diferentes instituciones universitarias públicas y privadas, y donde en mayor medida puede hablarse del desarrollo de un mercado de la formación en gerencia pública.

Hablando en términos generales, las **políticas de gestión de recursos humanos** desarrolladas por los gobiernos y organizaciones del sector público en España presentan, entre sus muchos déficit, un panorama mayoritario de olvido del desarrollo directivo. En realidad, en las Administraciones españolas abundan todavía las prácticas que limitan la gestión de las personas a la mera administración de personal, esto es, al conjunto de actividades de trámite que hacen posibles los flujos básicos del empleo público, y cuyas directrices son, fundamentalmente, el cumplimiento de las normas y la reproducción de las tradiciones administrativas. A estos referentes habría que añadir el peso creciente de la influencia sindical, canalizada en forma preferente, aunque no exclusiva, por medio de la negociación colectiva. En los últimos años, este peso no ha dejado de crecer, por razones que sería demasiado prolijo analizar aquí, pero que nada parecen tener que ver con el crecimiento de su base afiliativa. Lo cierto es que esta evolución ha ido convirtiendo la satisfacción de las pretensiones de las organizaciones representativas del personal público en un eje determinante de las políticas de personal, en los tres niveles de Administración.

En este contexto, el desarrollo de una gestión estratégica de recursos humanos, verdaderamente alineada y comprometida con las prioridades y objetivos de las organizaciones, se limita por ahora a los discursos y, eso sí, a un repertorio de buenas prácticas organizativas que, aun siendo minoritario, tiende a ir ensanchándose. Específicamente, la preocupación por poner en marcha políticas de GRH capaces de estimular el desarrollo de la dirección pública no ha cuajado más que excepcionalmente. Ni está en las normas o tradiciones, ni mucho menos en las preocupaciones sindicales dominantes. Únicamente allí donde gobiernos o equipos de dirección de organismos y empresas públicas han asumido, con voluntad de innovación, la necesidad de fortalecer la calidad de la gerencia se han ido desarrollando estas nuevas políticas. Sin duda, un síntoma claro de que estos casos van en aumento es el notable incremento experimentado en los últimos años por la demanda de cursos y programas de formación directiva, fenómeno al que ya se ha hecho antes referencia.

Finalmente, desde la perspectiva de la **cultura político-administrativa**, nuestra percepción es que el sistema público español ha ido abriendo paso, cuando menos en el plano del discurso, a una serie de valores y lemas característicos de las reformas de la gestión pública asociadas a la expansión de la DPP. Aun minoritarios e incipientes si los comparamos con el peso y la inercia de la tradición jurídico-burocrática, apuntan a la emergencia de nuevos paradigmas de gestión pública con una fuerza que nos parecería erróneo desdeñar. Todavía, eso sí, se trata de un imaginario que, siguiendo a Schein (1999), cabría situar en el plano de los valores declarados, más que en el de las convicciones implícitas compartidas, esto es, aquéllas que verdaderamente acaban por definir los patrones culturales dominantes y traducirse en prácticas concretas. Por eso, a nuestro juicio, la consolidación de la DPP en las organizaciones públicas españolas deberá afrontar en los próximos años importantes desafíos de cambio cultural.

4. APUNTE FINAL

Este trabajo ha pretendido, en su primera parte, ofrecer un marco de análisis aplicable a los procesos de institucionalización de la DPP en los sistemas político-administrativos. En la segunda parte hemos hecho un ensayo de aplicación del mismo a la realidad española. El marco que se ha presentado está compuesto por un conjunto de variables y factores de incidencia que permiten, en nuestra opinión, extraer algunas claves de interés para la lectura y valoración de dichos procesos. Del propio método propuesto se desprende que no creemos que exista un patrón único que explique en todo caso la expansión y consolidación de la gerencia pública. Por el contrario, las distintas variables de institucionalización y los factores de incidencia que operan sobre ellas tenderán a producirse, agruparse y relacionarse de forma coherente con los contextos, historia y tradiciones institucionales de los diferentes países. Así, la institucionalización de la DPP puede desarrollarse en el marco de operaciones integradas de reforma administrativa o como fruto de iniciativas específicas de desarrollo gerencial, de forma más o menos deliberada o espontánea, global o sectorial, discontinua o evolutiva, formalizada o factual, concentrada en el tiempo o a lo largo de períodos dilatados, con un uso más o menos intenso de las normas jurídicas, con mayor o menor permeabilidad entre el sistema público y la sociedad civil, en contextos de crisis o de estabilidad, respondiendo preferentemente a estrategias “de arriba hacia abajo” de los gobiernos, o más bien al efecto acumulativo del incremento del número de gerentes públicos y de la densidad de sus bases identitarias y asociativas. En cualquier caso, ciertos elementos de dichos procesos permitirán analizar su grado de avance, y a ellos hemos intentado aproximarnos de un modo sistemático.

Podemos resumir nuestras percepciones resultantes de la aplicación del marco de análisis al caso español señalando que la institucionalización de la DPP se halla en España en un estadio embrionario, si bien presenta en determinados aspectos claras perspectivas de expansión. En alguna medida, muchas organizaciones públicas están viviendo procesos de gerencialización “de facto”, que evidencian considerables déficit cuando las contrastamos con las variables de institucionalización de nuestro marco analítico, pero que responden, en nuestra opinión, a la existencia de tendencias de fondo hacia la consolidación de la DPP. Algunas peculiaridades del sistema político-administrativo español, como la hegemonía, largo tiempo incontestada, del derecho público como referente teórico, la organización en cuerpos en la AGE, la juventud y debilidad de muchas Administraciones autonómicas, la atomización de la “administración institucional” o la enorme heterogeneidad de la planta local dotarán al proceso de dificultades y características propias. A pesar de ellas, la DPP seguirá suministrando respuestas consistentes a algunas de las necesidades más importantes que sienten los gobiernos y organizaciones del sector público, lo que apunta a su progresiva inserción institucional en el sistema. Eso sí, hoy por hoy, todo hace pensar, en el caso de España, en un proceso largo y gradual, más que en la aparición, al menos en el corto plazo, de discontinuidades producidas por reformas deliberadas de alcance global.

REFERENCIAS

- BARDACH, E. (1998): *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*. Washington D.C. Brookings Institution Press.
- BEHN, R. D. (2001): *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (ed.) (2000): *La Responsabilización en la Nueva Gestión*

Pública Latinoamericana. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

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

DIIULIO, J.J.Jr. (1994): *The Promises of Performance Measurement*. Working Paper. Brookings Institution, Center for Public Management.

EAPC (2003): *Repensar el paper del gestor público en el siglo XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona. Generalitat de Catalunya, EAPC

INAP (2005): *Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión. Abril 2005*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

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.

LONGO, F. (1999): "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. (2004): *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.

LONGO, F. (2005): "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos", en Echebarria, K. et al: *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIAP.

MENDOZA, X. (1999): *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector públic: de l'antagonisme a la cooperació*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Barcelona.

MENDOZA, X. (2000): "La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del Management Público", en Longo, F. Y Zafra, M. (eds.): *Pensar lo Público*. Granada, UIM-ESADE.

METCALFE, L. (1993): "Public Management: From Imitation to Innovation", en J. Kooiman (ed.): *Modern governance: new government-society interactions*. Londres. Sage.

MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona. Ariel.

MOORE, M. H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

XUNTA DE GALICIA (2001): *La Evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.

FRANCISCO LONGO

Profesor del departamento de Dirección de Recursos Humanos y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, en Barcelona. Director del Master en Dirección Pública (EMPA) de ESADE. Es miembro del Consejo Rector de la Escuela de Administración Pública de Cataluña. Ha sido Director de Recursos Humanos y Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona, y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992, así como asesor del Alcalde de Barcelona y miembro de los consejos de administración de varias empresas públicas.

Ha impartido cursos y seminarios, y ha dictado conferencias sobre gobernanza, gestión pública, gobierno local y gestión de recursos humanos en Estados Unidos, México, El Salvador, Guatemala, Colombia, República Dominicana, Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela, Panamá, Bolivia y El Perú.

Ha asesorado a diversos gobiernos y administraciones públicas, en materia de diseño institucional, racionalización de estructuras y procesos, desarrollo gerencial, gestión de recursos humanos y gestión del cambio organizativo. Ha trabajado como consultor del Instituto Europeo de Administración Pública y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido redactor y ponente, por encargo de Naciones Unidas y el CLAD, de la Carta Iberoamericana

de la Función Pública, aprobada por la Cumbre Iberoamericana de 2003 y la Asamblea General de la ONU. Es autor de una metodología de evaluación de sistemas nacionales de Servicio Civil queha sido aplicada por el BID, bajo su dirección, al diagnóstico institucional de realidades nacionales en América Latina y El Caribe.

Autor de numerosos trabajos sobre sus áreas de especialidad, ha publicado recientemente el libro "Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público" (Ed. Paidós).