

# Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública

**SUMARIO:** 1. OBJETIVO DEL ARTÍCULO Y SU ESTRUCTURACIÓN. 2. LA ESENCIA DEL TRABAJO DEL DIRECTIVO PÚBLICO Y PRIVADO. 2.1. La esencia del trabajo directivo. 2.2. La identidad de la función directiva. 2.3. Las diferencias en la función directiva. 2.3.1. Variables vinculadas a la persona. 2.3.2. Variables vinculadas al puesto. 2.3.3. Variables vinculadas al entorno del puesto de trabajo. 3. SINGULARIDADES BÁSICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA. 3.1. ¿Qué se gestiona?. 3.1.1. Los servicios públicos. 3.1.2. Los bienes públicos. 3.1.3. Los problemas «públicos». 3.1.4. Los intereses generales. 3.2. ¿Cómo se toman las decisiones? La sustitución de la lógica del mercado por el proceso político. 3.3. ¿Cómo se gestiona? ¿A través de qué instrumento?. 3.3.1. Peculiaridad fundamental: el ejercicio del poder sobre las personas. 3.3.2. Referencia a las peculiaridades en la gestión del personal: la función pública. 3.3.3. Otras peculiaridades organizativas. 3.4. Retomando una visión contingente. 4. LAS PECULIARIDADES DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA DERIVADAS DE LAS SINGULARIDADES PROPIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA. 4.1. Implicaciones básicas de la identidad de la naturaleza y roles directivos en el sector público y privado. 4.2. Implicaciones básicas derivadas de las peculiaridades de la gestión pública. 4.3. Conclusión. 5. RECOMENDACIONES PARA UNA EVENTUAL POLÍTICA DE DIRECTIVOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 5.1. Resituando una eventual política de directivos. 5.2. Sugerencias para una eventual política de directivos. 5.3. Gestionar el cambio. 6. EPÍLOGO. 7. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. OBJETIVO DEL ARTÍCULO Y SU ESTRUCTURACIÓN <sup>1</sup>

«...Terminé por adquirir el convencimiento con respecto a todos los Estados actuales de que están, sin excepción, mal

---

<sup>1</sup> El presente artículo ha servido de base para diversas discusiones en el ámbito académico y profesional. De ellas he aportado mejoras que han enriquecido el texto. Esto hace que sea muy amplio el capítulo de agradecimientos. Del ámbito académico debo mencionar a los profesores Manuel Blasco, Xavier Castañer, Francisco Longo, Koldo Echebarría, Manuel Férrez, Rafael

gobernados; [...] y me vi obligado a reconocer, en alabanza de la verdadera filosofía [amor al saber], que de ella depende obtener una visión perfecta y total de lo que es justo, tanto en el terreno político como en el privado, y que no cesará en sus males el genero humano hasta que los que son recta y verdaderamente filósofos ocupen cargos públicos, o bien los que ejercen el poder en los Estados lleguen, por especial favor divino, a ser filósofos en el auténtico sentido de la palabra.» (PLATÓN —427-347 a.C.— *Cartas*, 324b-326b)

No hay política sin dirección. No hay dirección sin directivos. Estas dos breves aseveraciones nos pueden permitir dar el tono de relevancia que tiene para cualquier país el abordar y resolver, de la manera más airosa posible, las cuestiones relacionadas con aquellos que deben asumir la dirección de los asuntos públicos.

Este artículo tiene la pretensión de abordar una pequeña parte de esta amplia cuestión: las implicaciones de las especificidades de la gestión pública en la función directiva. Pretende con esto ofrecer algunas sugerencias para la mejora de su tratamiento en las Administraciones públicas y, en consecuencia, la mejora del funcionamiento del sector público en la consecución de las finalidades que le son propias en nuestro sistema constitucional.

Antes de entrar directamente en materia, es conveniente realizar alguna advertencia previa.

a) Abordar con gran profundidad la función pública directiva requeriría un análisis previo del diseño institucional que nuestra Constitución hace de la relación política y administración, así como analizar esta relación desde la perspectiva histórica y sociológica, ya que se trata de uno de los parámetros que delimitan el objeto de este estudio. Por esta misma razón, también sería conveniente analizar las relaciones y equilibrios entre poderes públicos, partidos políticos y principales agentes sociales (sindicatos, prensa...). Habría que añadir, asimismo, también el análisis de diversas variables organizativas: no sólo las relacionadas con las políticas de personal, sino especialmente las relacionadas con los sistemas de control y los modelos de estructura organizativa.

Si bien todo ello es insoslayable para abordar la estructuración de la función directiva, en el presente artículo se hace sólo de una manera instrumental y en la medida en que se requiere, para abordar con rigor el objeto central de este estudio: las implicaciones de las especificidades de la gestión pública en la función directiva.

b) La perspectiva utilizada en este estudio es múltiple: partiremos de las exigencias que sobre la figura del directivo realizan las propias organizaciones, exigencias llamadas por algunos autores como «funcionales» y que derivan de la propia naturaleza y funcionamiento de las organizaciones. A esta reflexión se añadirá un análisis de las peculiaridades de «lo público», para pasar seguidamente a estudiar sus implicaciones en la función directiva. Se extraen las consecuencias para concluir con unas sugerencias de criterios de política legislativa que puedan, en su caso, informar las actuaciones en materia de directivos públicos.

En consecuencia con lo antedicho, el presente trabajo se estructura en los siguientes apartados:

- **LA ESENCIA DEL TRABAJO DIRECTIVO PÚBLICO Y PRIVADO.** En él, se pretende definir lo que podríamos considerar la esencia de la función directiva: aquellos roles que una persona se ve obligada a desarrollar por el hecho de ocupar un puesto de trabajo directivo. También se hace una breve referencia a las variables que afectan a esta esencia. Este apartado tiene un fundamento empírico amplio gracias a la existencia de investigaciones de campo, especialmente en países anglosajones. Intenta ser descriptivo y poder ser fundamento de las reflexiones que posteriormente se realizan.

- **SINGULARIDADES BÁSICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.** Desde diversas perspectivas se intenta identificar y analizar las peculiaridades propias de la gestión pública y sus orígenes, de manera que permitan sacar consecuencias útiles para el tratamiento de la función directiva. El fundamento de este apartado no tiene la base empírica que contiene el anterior. Se basa más bien en las reflexiones de autores de reconocida solvencia científica.

- **LAS PECULIARIDADES DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA DERIVADAS DE LAS SINGULARIDADES PROPIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.** En este apartado se pretende deducir consecuencias para la función directiva de las singularidades identificadas. Es un apartado especulativo. Su fundamento empírico es muy reducido.

- **RECOMENDACIONES PARA UNA EVENTUAL POLÍTICA DE DIRECTIVOS.** Se recogen aquí las sugerencias deducidas de las reflexiones anteriores, tanto para una eventual política legislativa en esta materia, como para los responsables de las políticas de personal. Como el anterior apartado es deductivo: se fundamenta en los datos y reflexiones de los apartados previos.

c) Por último, es necesario esclarecer alguna cuestión terminológica: *dirección* y *gestión* se han utilizado y van a ser utilizados a lo largo del presente trabajo como sinónimos. Es cierto que la palabra

*dirección* tiene connotaciones estratégicas mientras que *gestión* parece tener un referente más rutinario y operativo, sin embargo, mantendremos la sinonimia. La noción de directivo público, administración pública, roles, funciones, competencias y otros términos relevantes del artículo se definen más adelante a medida que se requiere su uso.

## 2. LA ESENCIA DEL TRABAJO DEL DIRECTIVO PÚBLICO Y PRIVADO

Periodista: ¿Cuál es su trabajo?

Director general de Medio Ambiente: Yo soy el director de Medio Ambiente

Periodista: Sí, ya. ¿Pero cuál es su trabajo?

D.G.M.A.: Pues «hacer» la política de Medio Ambiente

Periodista: ¿Y qué es hacer la política de Medio Ambiente?

D.G.M.A.: Intento que sepamos hacia dónde vamos, qué queremos y cómo llegar

Periodista: Está bien. ¿Algo más?

D.G.M.A.: Hombre claro que sí. Estoy todo el día recibiendo alcaldes, asociaciones ecologistas, industriales, funcionarios... y no paro de solventar los problemas que se generan en las unidades que dependen de mí: De hecho soy un poco como un bombero que apaga fuegos y a ratos perdidos hago de relaciones públicas.

(Extraído de la realidad)

### 2.1. LA ESENCIA DEL TRABAJO DIRECTIVO

A lo largo de los últimos 20 años la investigación sobre la función y el comportamiento directivo se ha desarrollado de manera sustancial si se compara con décadas anteriores <sup>2</sup>. Sin embargo, en opinión de muchos expertos de las ciencias de gestión, de manera harto insuficiente todavía <sup>3</sup>.

<sup>2</sup> FLANDERS (1985) comentaba, al describir las estrategias de investigación en materia de función directiva utilizadas para la creación del *Management Excellence Inventory* (instrumento básico de la política de personal directivo de los EE.UU.): «Una revisión, de la literatura existente hasta los últimos años de la década de los 70, permite observar que no existe información empírica accesible sobre lo que los [...] directivos públicos hacen». (p. 404) En el mismo sentido se definen MINTZBERG (1983) y otros autores hasta mediados de los años setenta. Es a partir de ese momento cuando el número de investigaciones en esta materia aumenta significativamente, si bien no hasta el punto de poder contar con un acervo suficiente como para poder garantizar un rigor científico análogo al de otros ámbitos de las ciencias de gestión más desarrollados. Para una visión del estado actual de los estudios sobre la función y el comportamiento directivo se recomiendan el trabajo de STEWART (1989).

<sup>3</sup> Las críticas se concentran en la falta de base empírica mínimamente estandarizable que permita las comparaciones entre estudios, la falta de una categorización de las funciones direc-

En el conjunto de la literatura existente se considera que en el tratamiento de la función de dirigir debe distinguirse la parte esencial o nuclear de aquellos componentes que circundan a ésta. Esa parte esencial son los «roles» o funciones básicas que se dan en todo puesto con componente directivo, o sea, aquel conjunto de comportamientos que cualquier organización demanda o requiere de los ocupantes de un puesto directivo para poder funcionar y conseguir sus fines. Se consideran componentes no nucleares: la concreción específica de esos roles o funciones en una organización determinada, el estilo con que se «llevan» esas funciones por parte de la persona que ocupa el puesto u otras variables circundantes que rodean a la función directiva (nivel del puesto directivo, función supervisada...) <sup>4</sup>.

Nos situamos, en consecuencia, en la misma perspectiva que el análisis tradicional de cualquier puesto de trabajo. Este se inicia con el estudio de su función, o si se quiere en términos más actuales, de la misión, de finalidad o de su razón de ser: en definitiva, el rol que desempeña dentro de la organización para, en consecuencia, poder determinar las capacidades o «competencias» requeridas que permitan determinar criterios para los procesos selectivos (internos o externos), la formación requerida, los sistemas de evaluación, retribución, etc.

## 2.2. LA IDENTIDAD DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

El objeto de este apartado es identificar si hay identidad o diferencia en los puestos directivos. Para ello vamos a abordar:

- primero, qué entendemos por puesto directivo
- segundo, qué dicen las investigaciones más relevantes acerca del trabajo y los roles directivos tanto en el sector público como privado.

La primera cuestión a resolver es identificar qué puestos deben considerarse dentro de la expresión «función directiva» <sup>5</sup>.

---

tivas, la falta de buenas bases teóricas y modelos conceptuales contrastables, y la falta de atención a determinadas áreas como son la identificación de las causas del trabajo directivo eficaz, las relaciones directivo-puesto de trabajo, o la componente «política» del trabajo directivo entre otras. Para un análisis más detallado ver STEWART (1989).

<sup>4</sup> Al calificar de componentes nucleares a unos y no a otros, no se quiere con ello subordinar éstos a aquellos en orden de importancia. Se trata más bien de un orden lógico. Tanto es así que, por ejemplo, hoy el estilo de liderazgo, que debemos considerarlo en el sentido descrito como no nuclear, parece haber eclipsado otras facetas de la función directiva, acaparando gran parte de los estudios y publicaciones que hay sobre el tema directivo. (STEWART, 1989).

<sup>5</sup> Es importante diferenciar ya desde este momento «función directiva» de conceptos cercanos. Coincidimos aquí con Joan PRATS (1987) que llega a firmar: «Entre nosotros se sigue corrientemente confundiendo la función pública superior con la función pública directiva, siendo así que deberían ser plenamente [diferenciadas] para la buena ordenación de los servicios». Es necesario distinguir función directiva, del nivel jerárquico y del estatuto del personal afecta-

La respuesta, en una primera aproximación, sería: son puestos directivos aquellos en los que priman o tienen un peso significativo los componentes directivos sobre los componentes profesionales o técnicos (jurista, economista, docente, médico...). Se consideran componentes directivos: la responsabilidad global sobre los resultados de un área de actividad organizativa; la autoridad sobre un colectivo más o menos amplio de personas; recursos económicos, materiales y de otro tipo; así como un grado de discrecionalidad alto en la toma de decisiones.

Desde una perspectiva estrictamente técnica de lo que sería la descripción de un puesto directivo, y siguiendo los parámetros que en 1943 sistematizó Edward N. Hay, estos puestos se podrían definir como aquellos que consiguen sus resultados a través de otros puestos, y son guiados a su vez de una forma «lejana», y que inciden y deciden en las cuestiones estratégicas de la organización o una parte de ella, con implicaciones a medio y largo plazo. En consecuencia, son puestos caracterizados especialmente por un alto nivel de responsabilidad (con margen de libertad para actuar y cuya actuación tiene un nivel de impacto directo considerable sobre magnitudes relativamente importantes de la organización); que les conduce a abordar niveles de problemas caracterizados por su complejidad, amplitud, y ambigüedad en su definición; y que se requiere para su ejercicio unos altos niveles de competencias (ALBET, 1995) <sup>6</sup>.

En las Administraciones públicas, este tipo de puestos suelen coincidir con niveles de subdirecciones generales, direcciones generales y secretarías generales, en la Administración central, o unidades directivas asimilables de las Administraciones territoriales. Esta aproximación orgánica sólo pretende ser orientativa ya que unidades inferiores a las mencionadas, de acuerdo con la definición dada, pueden considerarse de naturaleza directiva y a la inversa: determinadas unidades mencionadas pueden carecer de tal carácter.

Hemos excluido de esta definición los cargos electivos y miembros de los consejos de gobierno, *no* por no incorporar la esencia de la función directiva en su puesto, que la tienen y en todo su contenido, sino porque añaden las peculiaridades propias del rol político en una gran

---

do ya que son realidades conceptuales diferentes y la no distinción impide el avance conceptual en el campo de la dirección pública por líneas alternativas a la funcionarización.

<sup>6</sup> La descripción de estos puestos se suele realizar en las Administraciones públicas no tanto por una descripción de las características del trabajo, sino por la enumeración de las actividades más relevantes. Este es el caso de la descripción de los puestos directivos de la Administración federal de los EE.UU. En su definición se contempla que el ocupante de estos puestos desarrolla alguna de las siguientes funciones: dirigir el trabajo de una unidad orgánica, responsabilizarse de la aplicación de uno o más proyectos o programas, supervisar el trabajo de funcionarios diferentes de sus colaboradores... (US Code of Federal Regulation, 5 Secc 2101 y 3132). Sin duda son definiciones muy limitativas para el tipo de reflexión que aquí nos proponemos, aunque coincidan en su contenido.

magnitud, lo que deja el rol directivo como componente secundario de estos puestos de trabajo <sup>7</sup>.

Hecho este preámbulo, la primera y más relevante pregunta a los efectos del presente trabajo es si existe o no diferencia entre los roles básicos de la función directiva pública y privada.

La respuesta nos la puede ofrecer el conjunto de investigación empírica que hay sobre el tema y la opinión de los expertos, muy abundante en los países anglosajones y desgraciadamente más reducida en el mundo latino, especialmente en nuestro país.

Las ciencias de gestión sitúan la reflexión estructurada sobre el trabajo directivo a inicio de este siglo <sup>8</sup>, concretamente con los escritos de Henri FAYOL que en 1916 publicó su conocida obra *Administración Industrial y General*. En ella recogía el fruto de su experiencia exitosa en el mundo de la ingeniería de minas y de las empresas industriales. Se hizo ampliamente conocido por identificar un conjunto de funciones que, a su juicio, eran la esencia de administrar: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. En sus trabajos publicados y en conferencias públicas, FAYOL sostuvo con gran rotundidad la aplicación de sus reflexiones al Estado. En 1918 pronunció la conferencia «La industrialización del Estado» en la que afirmaba taxativamente que «en realidad, [entre Estado e industria] sólo existen diferencias de complejidad y tamaño, y no distinción de naturaleza» (FAYOL, 1961: 140). En consecuencia, sostendrá que la función directiva en uno y otro ámbito son lo mismo: «el papel principal de la dirección de los servicios públicos [...] consiste en preparar la acción de los servicios públicos, cuidar de su cumplimiento y averiguar los resultados. Preparar la acción significa prever y organizar; cuidar el cumplimiento quiere decir mandar y coordinar; averiguar los resultados es controlar.» (FAYOL, 1961: 158) <sup>9</sup>.

Análogamente pasa con otro de los pensadores de más reconocimiento en este campo: Luther GULICK. Como antes hicieron CHEVALIER en 1917 y HOPF en 1933, GULICK tan sólo realiza unas pequeñas variantes sobre FAYOL si bien, en su caso, de mayor magnitud. Para él serán las funciones básicas: planificación, organización, personal (*staf-*

---

<sup>7</sup> Algunos autores extienden éstas peculiaridades a las Secretarías de Estado y a determinados altos cargos considerándolos desde la perspectiva funcional parte del gobierno (BAR CEN- DON, en Barcelona, 1991: 2375, nota 43).

<sup>8</sup> Como tantas otras cosas en el mundo de la gestión, la consideración de cuándo se inicia la reflexión sobre la función directiva no deja de ser una convención. Sin remontarnos más allá de los clásicos griegos y romanos nos encontramos con referencias directas o indirectas en muchos autores: Platón, Suetonio, Plinio el Joven,... como las escogidas para encabezar los capítulos de este trabajo.

<sup>9</sup> En su obra *La incapacidad industrial del Estado: las PTT*, FAYOL hace un diagnóstico más detallado y una dura crítica sobre los problemas de la gestión pública. Recomendamos su lectura como prueba de la permanencia de las patologías de la administración pública y de la lentitud con que se producen en ella los cambios.

*ving*), dirección, coordinación, información y presupuesto. Y cuando afirma esto, lo está aseverando ya directamente sobre la dirección (administración, diría él) de los asuntos públicos. Concretamente lo hizo en su ya clásico artículo «Notes on the Theory of Organization», parte de la obra que él mismo dirigió, *Papers on Science of Administration*, y que sirvió de referencia para los miembros de Comité Roosevelt sobre la reforma para la mejora de la Administración Federal en los Estados Unidos.

Y así muchos de los expertos como HOLDEN, MERRILL, HODGES, BRECH, CORRADINI, ALLEN, RICARDI, TANNENBAUN, NEWMAN, MEE, KOONTZ, CIMMINO... (BLANCO DE TELLA, 1975), que han estudiado la función directiva. A todos ellos se podría aplicar análogos razonamientos.

A todo este conjunto de autores se les ha venido a denominar la escuela clásica. La investigación empírica <sup>10</sup> de los últimos años la ha criticado no tanto por su contenido, ya que las funciones directivas genéricas identificadas por la escuela clásica siguen siendo reconocidas como tales, sino por su limitación, al no contemplar otros aspectos claves de la función directiva.

Esta segunda gran escuela, la empírica, nace en los años cuarenta con los estudios de Sune CARLSON y tiene entre sus figuras más destacadas a MINTZBERG, STEWART, KOTTER y SAYLES <sup>11</sup>.

El trabajo de MINTZBERG se trata de un estudio empírico, basado en la observación directa del trabajo de diversos directivos con la finalidad de describir con una cierta exactitud la naturaleza y roles fundamentales del trabajo directivo. Quizá una de las aportaciones más relevantes y conocidas de MINTZBERG es la identificación de un espectro de roles más amplio y empíricamente más constatable que los autores de la escuela clásica antes comentados. MINTZBERG, *tanto para los directivos públicos como privados*, identifica y agrupa los roles directivos en tres conjuntos: los basados en relaciones interpersonales (rol representativo, rol de enlace y rol de líder), los basados en la gestión de la información (monitor, difusor, portavoz) y los basados en toma

<sup>10</sup> Es interesante señalar que estas funciones o roles, esencia del trabajo directivo, han sido identificados en muchos casos a través de metodologías de otras ciencias sociales. Los primeros antropólogos, cuando analizaron a través de la observación directa cuál era el comportamiento de cada miembro de un poblado primitivo, ya fuera el hechicero, el jefe tradicional o cualquier otro miembro de la tribu, también consiguieron identificar una serie de funciones y roles básicos que desempeñaban para todo el grupo. Con metodologías científicas muy parecidas, los estudiosos de la gestión identificaron los roles o funciones básicas que desarrolla todo directivo en su propia tribu, la organización. En este sentido son de interés las consideraciones metodológicas de MINTZBERG (1973: Anexos) y muy especialmente la obra de SAYLES (1964), aún hoy punto de referencia de muchos investigadores.

<sup>11</sup> Tal división entre escuelas es una cierta simplificación del rico mundo de los expertos de gestión en este ámbito. Si se desea una clasificación algo más rigurosa se recomienda el capítulo 2 de *La Naturaleza del trabajo directivo* de MINTZBERG (1983).

de decisiones (gestor de crisis, innovador, negociador, asignador de recursos). Posteriormente, MINTZBERG modificará su modelo e introducirá otras funciones como la de *conceiving*, quizás la más novedosa. Se trata de una función eminentemente intelectual: comprendería el construir, con los datos (de todo tipo) a disposición del directivo, modelos que le permiten entender e interpretar lo que sucede y, en consecuencia, también decidir. En ese proceso de concebir, todas las destrezas cognitivas adquieren gran relieve <sup>12</sup>. A lo largo del artículo utilizamos este modelo como punto de referencia.

## ROLES DIRECTIVOS

[Adaptación de MINTZBERG (1983,1994)] <sup>13</sup>

### Roles relacionados con la toma de decisiones

*Rol de resolución de conflictos:* conjunto de comportamientos o pautas orientados a dar tratamiento a crisis o conflictos normalmente imprevistos, para procurar su solución.

*Rol «empresarial» o innovador:* comportamientos orientados a introducir cambios controlados aprovechando oportunidades o problemas no urgentes.

*Rol de negociador:* las organizaciones exigen pautas negociadoras formales e informales a sus directivos obligándoles a participar en negociaciones, especialmente si tienen trascendencia para su unidad u organización.

*Rol de asignador recursos:* conjunto de comportamientos orientados a distribuir entre diversas alternativas los recursos disponibles (dinero, material, personas, tiempo...) o a protegerlos ante posibles cambios de asignación. Esta muy relacionada con la función a través de la cual la organización se dota de prioridades.

### Roles relacionados con la gestión de la información

*Rol monitor:* conjunto de comportamientos orientados a buscar o recibir información relevante sobre el funcionamiento de la organización y las variables con ella relacionadas (entorno), así como de su futuro.

*Rol de difusor y de portavoz:* conjunto de pautas orientadas a difundir interna o externamente información relacionada con la organización y su entorno.

*Roles de control:* pautas orientadas a conseguir el comportamiento deseado de las personas en o alrededor de la organización a través del establecimiento de sistemas de información, diseño de estructura o directrices *ad-hoc*.

<sup>12</sup> Una revisión a fondo de este modelo fue publicada por el propio MINTZBERG (1994). En ella se recupera con más claridad los roles de control y permite subsumir y resituar las aportaciones de FAYOL y GULICK. Es especialmente recomendable su lectura al ser un serio intento de obtener un modelo complejo de la función directiva, que es hasta el momento uno de los mayores déficits de la investigación en esta materia.

<sup>13</sup> MINTZBERG (1994) constituye un modelo interpretativo del comportamiento directivo alejándose de la simple relación de roles. Aquí no hemos contemplado esta aportación y nos hemos limitado a enriquecer la relación de roles directivos significativos.

### Roles relacionados con la gestión de relaciones interpersonales

*Rol de enlace:* conjunto de pautas orientadas a crear, mantener y usar una red de contactos a través de los cuales se puedan conseguir información, apoyos... (para la consecución de los fines organizativos).

*Rol de representación:* el nombramiento formal de un directivo para un determinado puesto conlleva el convertirse, en parte, en un símbolo representativo de su unidad u organización que implica presencia en actos públicos, en bienvenidas, actos formales, firma...

*Rol de líder:* conjunto de pautas basadas en la relación interpersonal (con subordinados) dirigida a crear orientación (en términos de valores, comportamientos aceptados,...) y motivación. A través de él se busca también generar espíritu de equipo de trabajo y una determinada cultura organizativa. Se basa en conseguir un cierto nivel de armonización entre los intereses y necesidades personales y los intereses y necesidades organizativos.

### Roles relacionados con los requerimientos de conceptualización

*Rol de conceptualización («conceiving»):* conjunto de actividades mentales orientadas a construir con la información disponible de todo tipo de modelos mentales, conceptos, ... que permitan al directivo interpretar y entender lo que sucede, así como especular con hipótesis. Este rol permite generar criterio para la toma de decisiones.

El trabajo de campo realizado por MINTZBERG no detecta ninguna diferencia sustancial entre los roles directivos ejercidos en los casos observados fueran del sector público o del privado: todos los directivos realizan los roles identificados y el comportamiento en términos de actividades realizadas (reuniones, trabajo de oficina...) y las características del trabajo directivo (brevedad, fragmentación...) son similares. En consecuencia, podemos afirmar que en esencia nos encontramos con trabajos de naturaleza y sustancia análogas, si bien ya apunta MINTZBERG que detecta indicios de las posibles diferencias, que se comentarán más adelante.

Si alguna duda se albergaba sobre la identidad de roles directivos entre el directivo público y privado, A.A.COSTIN se encarga de resolverla. En 1970, COSTIN en su trabajo *Management Profiles in Business and Government*, que fue su tesis doctoral, realizó un estudio comparativo de 100 directivos medios del sector público y otros tantos del sector privado, obteniendo como resultado que no existían diferencias significativas en el tipo de trabajo, lo que él denominó la naturaleza directiva de este tipo de trabajo. Asimismo, concluyó que los dos colectivos realizaban todos los roles identificados por MINTZBERG: «Ambos grupos se identifican con todos ellos (los roles), observándose incluso que tanto uno como otro presentan gran similitud en el orden de importancia en nueve de estos roles» (en MINTZBERG, 1983: 87), para añadir finalmente que «los roles que se ven obligados a

desempeñar los directivos [tanto públicos como privados] se asemejan tanto cuantitativa como cualitativamente» (COSTIN 1970, p. 39, en MINTZBERG, 1983).

Entre la amplia literatura que a lo largo de los años ochenta y noventa empieza a generarse, es de interés resaltar dos trabajos por la amplia muestra que utilizan como base empírica de sus conclusiones. Son el estudio de Peter ALLAN y el de Lorette R. FLANDERS y Dennis UTTERBACK.

En el primero, ALLAN (1981) obtuvo datos a través de diversas metodologías complementarias (encuestas, observación directa, entrevistas en profundidad...) sobre un total de 1.476 directivos públicos, todos ellos del Ayuntamiento de la ciudad de Nueva York. Su finalidad era identificar las actividades realmente realizadas por ellos. El análisis del trabajo de campo identificó 57 tareas centro o «corazón» común de la función directiva, que fueron agrupadas en 6 dimensiones o funciones:

1. Supervisión de empleados.
2. Armonización o creación de consenso para conseguir hacer viable un determinado programa de acción.
3. Gestión de la información.
4. Actividad de análisis y evaluación (de propuestas, problemas, oportunidades...).
5. Generación de cambio.
6. Monitorización o control.

Concluye ALLAN, como es evidente, afirmando la similaridad de las funciones identificadas en el sector privado o público por FAYOL, GULICK, HEMPHILL, TORNOW-PINTO entre otros, no sin aceptar la existencia de algunos matices diferenciales que considera más relacionados con el nivel del puesto o la función supervisada que por el hecho de desarrollar la función directiva en el ámbito público (ALLAN, 1981: 618).

El segundo estudio a destacar es el de FLANDERS y UTTERBACK (1985). En él se presenta de una manera resumida una de las investigaciones más amplias en esta materia: el «Management Excellence Inventory-MEI». Se trata de un instrumento diseñado para ayudar a la selección, provisión de puestos, formación y otros componentes de la política de personal directivo en la Administración federal de los EE.UU. Se basa en un modelo de competencias requeridas para el ejercicio de las funciones comunes de puestos directivos. Para ello se realizó un amplio estudio de campo (FLANDERS, 1985: 404) con la finalidad de identificar cuál era el contenido de las responsabilidades de los puestos directivos, lo que el MEI denomina como funciones

directivas <sup>14</sup>. La muestra inicial y las posteriores revisiones del trabajo superan las 10.000 observaciones. Las funciones directivas detectadas fueron:

1. Identificación y actualización de información externa relevante.
2. Interpretación y comunicación a la unidad del propio directivo de información relevante.
3. Representación de la unidad.
4. Coordinación con otras unidades externas.
5. Planificación del trabajo de la unidad.
6. Orientación del trabajo de la unidad.
7. Presupuestación.
8. Administración de recursos materiales.
9. Gestión de personal.
10. Supervisión.
11. Monitorización del trabajo de la unidad.
12. Evaluación de programas.

Los autores del trabajo que aquí recogemos afirman que «con algunas diferencias terminológicas [...] en sustancia las conclusiones son muy similares [...] a estudios previos [:] GULICK, KATZ...» (p. 404- 405). Como se observará también con facilidad, todas las funciones identificadas por el MEI son similares con las funciones genéricas detectadas anteriormente, tanto para el ámbito público como el privado.

Esta misma opinión es corroborada por un gran número de estudios empíricos tanto posteriores como anteriores a los citados (LAU, NEWMAN y BROEDLING; BEGGS, JOYCE y DOOLITTLE; KOTTER; AMMONS; MASSEI; STEWART; STRAND, etc.) ya sea directamente afirmando la identidad de la esencia del trabajo directivo, o indirectamente, afirmando como propias de un ámbito funciones que son comunes a los directivos públicos y privados o identificando diferencias no concernientes a lo que hemos venido en llamar la esencia del trabajo directivo

En síntesis, tanto la evidencia empírica como la opinión de los expertos nos conducen a concluir que en términos de pautas de trabajo y de roles o funciones directivas genéricas (la esencia del trabajo directivo), **no se presentan diferencias sustanciales** entre el directivo público y el privado, **sino una identidad en lo esencial**. En términos de rol, al directivo público, como al privado, les pasa lo mismo que a los hechiceros de los estudios antropológicos que hemos comentado ante-

---

<sup>14</sup> Posteriormente el MEI se desarrolló y orientó más hacia las competencias necesarias para desarrollar un puesto directivo, haciendo referencia a la identificación de funciones y tareas de un modo instrumental. En sus últimas versiones ha cambiado también el nombre, denominándose «Leadership Effectiveness Framework & Inventory».

riormente: han de invocar a los espíritus y proveer de ungüentos y hierbas para salvar la vida del enfermo y dar confianza y consuelo a familiares y parientes; es posible que el hechicero de una tribu tenga que bailar de una manera más vistosa y así agradar a más personas (el perteneciente a la tribu pública) que el de otra tribu, *pero la esencia de su rol sigue siendo la misma*: la propia de hechicero.

Sin embargo, afirmada esta «premisa mayor», como enseguida pasamos a ver, hay que apresurarse a apuntar que tal afirmación no traerá como corolario que en otros aspectos y de importancia muy relevante para la estructuración de función directiva pública, no haya diferencias significativas. Sin embargo, es del todo necesario afirmar el gran conjunto de similitudes entre unos y otros.

### 2.3. LAS DIFERENCIAS EN LA FUNCIÓN DIRECTIVA

Si aceptamos que las diferencias entre el trabajo directivo público y privado no se dan en la esencia de éste, cabe pasar a analizar aquellas circunstancias o si se quiere variables de contingencia que pueden influir, incluso de manera sustancial, en esa parte común de todos los puestos directivos.

Intentar un análisis de las diferencias que se producen en el trabajo y el comportamiento directivo es extraordinariamente difícil si se desea hacer con un cierto rigor científico. La investigación en este campo es muy reducida (STEWART, 1989: 6) <sup>15</sup>.

La primera cuestión es sistematizar las variables que podrían afectar a la función directiva. Siguiendo aquí a CAMPBELL (1970), modificado parcialmente por el autor, podemos agrupar las variables de contingencia en tres grandes grupos: variables relacionadas con la persona que ocupa el puesto, variables relacionadas con el puesto de trabajo, variables relacionadas con el entorno de ese puesto.

#### 2.3.1. Variables vinculadas a la persona

Las variables relacionadas con la persona que ocupa el puesto son fundamentalmente variables vinculadas con: datos biológicos del directivo; su perfil psicológico (personalidad, carácter, estilo de liderazgo...); *status* social y otras variables socio-económicas; la formación recibida (estudios superiores, experiencia previa, ...); el tiempo que se lleva ocupando el puesto, etc.

---

<sup>15</sup> NEALEY y FIEDLER (en MINTZBERG, 1983, p. 141) sólo identificaron, hasta 1986, 32 estudios metodológicamente sólidos.

Así, se pueden dar relaciones entre carácter del directivo y las funciones directivas como puede ser el hecho de que perfiles psicológicos caracterizados por la introversión tiendan a desarrollar roles interpersonales (liderazgo, enlace...) con menor intensidad y dedicación de lo que lo requiere el puesto de trabajo y sus características. También se podría identificar relaciones entre el tiempo ocupando un puesto y las funciones directivas: es común que las personas que acceden a un puesto directivo, durante las primeras semanas, tiendan (o debieran tender) a desarrollar con más intensidad los roles de monitor y enlace (MINTZBERG, 1983, GABARRO, 1987).

Si bien existen estudios en este ámbito, normalmente no se trata de estudios comparativos entre el sector público y el privado y raramente relacionan sus resultados con las funciones directivas <sup>16</sup>.

### 2.3.2. *Variables vinculadas al puesto*

Las variables relacionadas con el puesto de trabajo se centran fundamentalmente en: tipo organizativo de la unidad *bajo* la autoridad formal del puesto directivo (cuáles son los sistemas de coordinación y los parámetros de diseño utilizados; si se trata de un modelo simple, o responde al modelo burocrático, etc.); tamaño y antigüedad de la unidad subordinada; el sistema técnico utilizado (tipo de tecnología, métodos de trabajo...); nivel del puesto; función supervisada (personal, producción...); cultura organizativa imperante en la unidad (valores y comportamientos dominantes); clima laboral y tipología de la relación con superiores y subordinados.

Algunos estudios parecen detectar que las funciones directivas se ven afectadas en la medida que el puesto directivo está en una posición más cercana a la cúspide organizativa (ALLAN, 1981). Por ejemplo, el rol representativo toma especial relevancia en los puestos más altos de la organización: quizás el caso paradigmático es el de alcaldes de ciudades. También parece probado que la dirección de organizaciones compuestas fundamentalmente por profesionales acentúa unos roles (el de enlace y asignador de recursos, por ejemplo) con respecto a otros

---

<sup>16</sup> Aquí, la ciencia de la Administración, la sociología y la ciencia políticas aportan los estudios de elites directivas de gran interés. Estudios como los del profesor BAENA, los trabajos sociológicos sobre las elites francesas de M. CROZIER o el reciente estudio de MATAS (1995) pueden ser buenos ejemplos. Sin embargo, son pocos los trabajos comparativos que relacionen sus resultados con las funciones directivas. Otra corriente de estudio de interés en este ámbito han sido los estudios sobre «grandes políticos», especialmente estudios sobre determinadas presidencias en los que además del estilo de dirección y de la actuación política, se añaden reflexiones sobre la vida, la formación, carácter... del dirigente político. En este sentido son de interés los trabajos de CAMPBELL (1986, 1991) sobre las presidencias estadounidenses. Es especialmente de interés, por centrarse en los perfiles caractereológicos o el trabajo de KEIRSEY y COHINIERE (1992).

(innovador, ya que parece que en este tipo de organizaciones la innovación tiende a nacer de los propios profesionales) (MENDOZA, 1995). Así mismo, el hecho de supervisar una función determinada, como podría ser la administrativa con un tipo de modelo organizativo burocrático, como es el caso de los gerentes judiciales, parece que tiende a acentuar los roles de asignación de recursos y gestor de anomalías (LOSADA, 1989).

Si bien, en este ámbito también existen estudios de interés, normalmente no se trata, tampoco, de estudios comparativos entre el sector público y el privado. Y, en el caso de que se den, raramente relacionan sus resultados con las funciones directivas <sup>17</sup>.

### 2.3.3. Variables vinculadas al entorno del puesto de trabajo

El tercer grupo de variables que afectan a la función directiva son las variables de entorno. Quizás las más determinantes son las relacionadas con el tipo o configuración organizativa *en la que se encuadra* el puesto directivo y las vinculadas con las relaciones personales (con superiores y otros directivos sin dependencia directa) que se establecen.

Análogamente al comentario del apartado anterior (2.3.2) en relación al puesto directivo y a la organización que *de él depende*, aquí también son relevantes los sistemas de coordinación y los parámetros de diseño utilizados: en este caso, de la organización *donde el directivo se encuadra*. Si el puesto está encuadrado en un modelo simple, o responde al modelo burocrático, etc. (MINTZBERG, 1984, IV parte): son variables relevantes. Su tamaño y antigüedad, el sistema técnico utilizado, así como la cultura y clima laboral imperante en la organización donde *se encuadra* el puesto directivo, pueden también ser consideradas variables de contingencia que afecten significativamente a la función directiva.

En este grupo de variables se incluye también sector (público o privado) o subsector económico donde se encuadra la organización a la que pertenece el puesto directivo, ya que variables como las estructuras de mercado propias del sector y el nivel de competitividad, (y en consecuencia las estrategias que de ella se deriven), o las situaciones coyunturales (tales como crisis, recesión o crecimiento) influyen también en el comportamiento directivo.

Así, por ejemplo, es muy posible, aunque no existe por el momento evidencia empírica, que estrategias empresariales basadas en la lucha competitiva a través de los costes, como la que se da en algunos sectores extractivos o en la alta siderurgia, comporten subrayar

---

<sup>17</sup> Para una mayor información sobre bibliografía al respecto, ver HALES (1986). Para una lectura introductoria recomendamos MINTZBERG (1983: 151-162).

más roles como los de control o la asignación de recursos en los puestos directivos medios, mientras que las estrategias de «diferenciación» (PORTER, 1990) de algunos productos de gran consumo, el rol innovador adquiere probablemente un mayor énfasis.

También se ha considerado como una variable de entorno y últimamente se le ha prestado gran atención (debido fundamentalmente a los procesos de internacionalización de la economía), la cultura del país o área donde radica o de donde proviene la organización o el propio directivo. Algunos de los estudios más rigurosos (HOFSTEDE, 1980) permiten deducir unas ciertas tendencias hacia tipos y estilos de liderazgo y valores de gestión ciertamente diferenciados entre países <sup>18</sup>.

Esta diversidad de variables de contingencia que se han agrupado en estos tres grandes apartados son todas ellas, si exceptuamos la propia variable «público-privado», observables tanto en el sector público como en el privado y se pueden dar en casi todos sus estados: perfiles psicológicos de uno u otro tipo, niveles jerárquicos distintos, tipologías organizativas burocráticas o de otro tipo...

Esta observación nos debería conducir a afirmar que, con la excepción ya dicha de la variable «público-privado», no encontraremos en ellas el origen de diferencias sustanciales entre la función directiva pública y privada. Sin embargo, esto no quiere decir que no se pueda extraer de su análisis consecuencias relevantes para la estructuración de la función directiva pública. Por ejemplo, el hecho de que el modelo burocrático se dé tanto en el ámbito público como en el ámbito de la gestión privada, no nos podrá conducir a diferencias entre la función directiva de uno y otro ámbito, ya que en los dos serán observables las peculiaridades generadas por el modelo burocrático. Pero sí que es relevante el hecho de que se trata del modelo organizativo más común en el ámbito público, al menos hasta la fecha. En consecuencia, una adecuada estructuración de la función directiva pública y de una hipotética política de directivos, debería recoger este hecho y las influencias que este modelo tiene sobre la función directiva y deberán ser contempladas cuando esta circunstancia se dé.

No obstante, siendo el objeto de este artículo las implicaciones de las especificidades propias de la gestión pública en la función directiva correspondé centrarnos especialmente en aquellas diferencias que son única y exclusivamente originadas en el hecho público (o en los términos que hemos venido utilizando, en la gestión pública), y que por ello constituyen parte de su peculiaridad específica.

<sup>18</sup> Si se desea una aproximación al caso concreto de la cultura y el estilo de liderazgo en España, se recomienda la lectura de LOSADA (1990).

### 3. SINGULARIDADES BÁSICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

«Es preciso escoger [...] por jefes a los mejores guardadores del Estado, [...] aquellos que, previo un examen maduro, nos parezca que, después de haber pasado toda su vida consagrados a procurar el bien público, nunca han perjudicado los intereses del Estado.»

PLATÓN, *La República* (Libro III)

Corresponde ahora analizar cuáles son las singularidades de la gestión calificada como pública: ¿qué añadido sustancial tiene el hecho de adjetivar a la gestión como pública? Conociendo esas singularidades podremos en el siguiente apartado plantearnos las implicaciones que tiene sobre la dirección y específicamente sobre las funciones directivas.

El concepto *gestión pública* ha sido objeto de múltiples tipos de definición: definiciones subjetivas, locativas, objetivas, etc.<sup>19</sup>. Las posturas que subyacen detrás de ellas son tan dispares como lo demuestra la existencia de algunas que niegan la posibilidad de que pueda hablarse de gestionar en el ámbito público, como aquellas que consideran que la gestión pública o privada son análogas (GUNN, 1987).

Interesa centrarnos, en una primera instancia, en aquellas definiciones que permitan identificar aquello que es más específico de la gestión pública, entendiendo por ello lo que es más propio de su naturaleza, aquello que sólo es posible en la gestión calificada como pública y, en consecuencia, lo diferencia de la privada por ser de «naturaleza» distinta. Sin embargo, para identificar las implicaciones de la gestión pública en la función directiva nos interesan asimismo las peculiaridades más significativas aunque no sean de tipo «irreductible», lo que haremos en una segunda instancia.

Es necesario señalar, ya desde el inicio de esta reflexión, que las definiciones y los argumentos sobre la especificidad de la gestión

<sup>19</sup> Entendemos por definiciones *subjetivas* aquellas que se basan en quién realiza la gestión: funcionarios en contraposición de políticos o laborales al servicio de la administración; por *locativas* entendemos aquellas que recurren a la circunstancia del *dónde* se realiza la gestión, para delimitar el concepto de gestión pública: el hecho de que la gestión se realice en la administración es lo que califica a la gestión como pública, con la consiguiente dificultad de delimitar qué se entiende por administración pública o sector público. Nos referimos a definiciones de tipo *objetivo* cuando el concepto de gestión pública se delimita acudiendo a las características de aquello que es gestionado al objeto de la gestión, como puede ser el servicio público, los intereses generales... Finalmente cabría añadir a esta taxonomía las definiciones *descriptivas* que delimitan el concepto de gestión pública refiriéndose a alguna característica que se considera básica o definitoria, la mayoría de las veces por contraposición con las características propias de la gestión privada: el nivel de regulación, la dificultad de medida de los resultados, la diversidad de objetivos, la complejidad del entorno... Para una mayor profundización sobre esta cuestión se recomienda los trabajos de ALLISON (1979), PERRY y KRAEMER (en GUNN, 1987), LOSADA (1990) y MENDOZA (1990).

pública y que ahora repasaremos se basan, en último término, en un referente que es una abstracción de la realidad, y esa realidad es el resultado de convenciones sociales o el resultado histórico de procesos que han concluido en organizar parte de aquello que es común a los ciudadanos, bajo el rótulo de «público». Así, por ejemplo, la consideración de determinadas actuaciones en materia de salud como la vacunación obligatoria ante determinadas enfermedades contagiosas acaba teniendo consideración de actividad pública y, en consecuencia, siendo objeto de la gestión pública, se da como resultado de un determinado proceso histórico que conduce finalmente a una sociedad a calificarlas como tales y a actuar en consecuencia. Esto nos conduce a la afirmación de que «lo público» no puede desprenderse en último término de ese carácter histórico-convencional y, en consecuencia, tampoco lo puede hacer la gestión pública, lo que hace que toda singularidad tenga un claro componente convencional.

Precisado este punto, debemos identificar el origen de las características de la gestión pública, en la medida en que pueden tener implicaciones en la función directiva pública. Podemos identificar tres grandes orígenes de peculiaridades:

- *Qué se gestiona: bienes públicos-los intereses generales*
- *Cómo se toman las decisiones en ese proceso de gestión: proceso político en contraposición a la lógica de mercado.*
- *Con qué instrumento se gestiona: administración pública.*

### 3.1. ¿QUÉ SE GESTIONA?

Vamos a intentar responder a esta cuestión desde diversas perspectivas diferentes. De hecho, ésta es una cuestión que se ha abordado tanto desde la perspectiva económica como desde la jurídica así como desde la de gestión; ciertamente con matices distintos pero con una intuición común que es en la que profundizaremos.

#### 3.1.1. *Los servicios públicos*

Para algunos autores y la mayoría de los ciudadanos lo específico de la dirección pública es gestionar servicios públicos. La pregunta, en consecuencia, es ¿qué es un servicio público?

Una primera respuesta podría venir dada por una descripción de aquello que la instancia pública realiza y de esta descripción intentar extraer si existe algún elemento de naturaleza diferencial con respecto a aquello ofrecido o a aquel valor generado por «lo no público».

La instancia pública ofrece servicios educativos, sanitarios, pensiones, servicios sociales, servicios de seguridad; regula actividades privadas, realiza actuaciones de policía administrativa; construye casas, carreteras, puertos..., recicla aguas; subvenciona actividades culturales, de investigación, deportivas, a veces las realiza directamente; edita libros, invierte en bolsa, crea empresas, vende empresas; desarrolla campañas de *marketing* para que seamos más cívicos, lanza cohetes, construye barcos; da de comer a marginados; comercializa aceite; realiza concesiones; prevé el tiempo y cuando puede ayuda a prever catástrofes y ayuda también a paliarlas; diseña y realiza estadísticas; detiene presuntos delincuentes; interna en centros penitenciarios a penados; emite dinero, controla la masa monetaria, compra y vende divisas; espía; tiene delegaciones diplomáticas por todo el globo terráqueo; registra últimas voluntades; recauda impuestos, etc.

Es lógico que ante tal inventario de actividades sea difícil calificar toda la acción pública de servicio público, o si así lo hacemos, como dice PALOMAR (1990: 16) citando a VILLAR PALASÍ, ante la «simple pregunta —¿qué es un servicio público?—, acuden a la respuesta múltiples perspectivas, infinidad de contestaciones, puntos de vista muy diversos... No hay una doctrina pacífica, ni una tesis compartida por todos en cuanto a lo que, a fin de cuentas, venga a ser un servicio público...». No profundizaremos, pues, en este camino, que ya ha sido, por otro lado, extensamente tratado por la doctrina. Pero sí es interesante extraer algún punto del debate doctrinal.

Algunos autores ponen el énfasis en la existencia de monopolio como peculiaridad del servicio público. (ARIÑO ORTIZ y VILLAR PALASÍ) indicando ya un tema que será clave en el desarrollo que a continuación realizaremos: la ausencia de mecanismos de mercado como instrumento en la toma de decisiones sociales (entendido aquel como mercado en competencia más o menos perfecta y eficiente en la asignación de recursos). Digamos de pasada que tal ausencia de mecanismos de mercado es para estos autores consecuencia de la norma y no necesariamente algo que deviene de la propia naturaleza del contenido del servicio público. Evidentemente existe doctrina que se opone a esta postura: para GARRIDO FALLA «la condición monopolística no es consustancial a todos los servicios, sin perjuicio de que lo pueda ser en alguno de ellos [...] En esta idea coincide GUAITA MARTORELL para quien ‘no hay ninguna razón suficiente para afirmar que el carácter monopolístico es esencial al concepto de servicio público’ (en PALOMAR, 1990: 18).

Obviamos reflexionar sobre el hecho de que sea la norma el origen de la ausencia de mecanismos de mercado, ya que no deja de ser la formalización de causas subyacentes. Sin embargo, sí que es necesario señalar la evidencia de que en ocasiones hay servicios públicos perfec-

tamente ofertables en competencia y por el sector privado y de hecho en muchos ámbitos entran en concurrencia directa la oferta pública y la privada <sup>20</sup>.

Ante el panorama descrito, interesaría desbrozar si existe algún elemento de índole más sustancial, más enraizado en su propia naturaleza de aquello que ofrece la instancia pública que condujera a la necesidad de ser gestionado públicamente.

### 3.1.2. *Los bienes públicos*

Desde la perspectiva de la ciencia económica, (no coincidente aquí con la perspectiva jurídica), si buscamos lo en «esencia» público, nos encontraremos que hay una serie de bienes, los denominados por la teoría económica «bienes públicos», que difícilmente podrían ser gestionados por el sector privado. La naturaleza de estos bienes está caracterizada por ser *no divisibles* y, en consecuencia, *no susceptibles del consumo individual y excluyente* de otros potenciales consumidores. El ejemplo típico es la defensa o la calidad medio ambiental. A estos bienes se les suele añadir (no sin gran debate, ya que distorsiona en gran manera la naturaleza de los anteriores) los «bienes socialmente preferentes», aquellos en los cuales las sociedades convienen que nadie debe ser excluido como consecuencia de valores superiores aceptados, respetados o incluso promocionados como la justicia o la dignidad humana. Tendríamos aquí, como bienes más típicos, la sanidad y la educación, que ya no comportan la naturaleza de indivisibles.

En el caso de los bienes públicos «puros», la imposibilidad de un intercambio individualizado lleva necesariamente a que la decisión de la provisión del bien público (qué cantidad, cuándo, dónde, a qué precio, con qué características, variedades y prioridades...) deba pasarse del mercado (de la decisión autónoma individual/personal o colectiva del consumidor y del «productor») a otros mecanismos que denominaremos globalmente como «proceso político» de decisión y que se comentará en el apartado 3.2.

Si realizamos esta reflexión en lugar de en términos de bienes, en términos de **valor añadido**, podremos ganar en claridad. Siguiendo a MOORE (1995) podemos distinguir cinco fuentes públicas de creación de valor para la sociedad, que puede aclarar qué procesos de creación de valor son específicamente públicos y cuáles no, aunque también se den en el ámbito público. Las cinco fuentes de valor son:

---

<sup>20</sup> Así, por ejemplo, la administración realiza actividades culturales (conciertos, festivales,...), deportivas, científicas, comerciales, económicas (considérese también el sector empresarial público con bancos, empresas metalúrgicas, compañías aéreas) o en algunas circunstancias el sector sanitario o educativo.

1. Las **transacciones individuales**: un caso claro sería el valor recibido como contraprestación al pago directo o vía impuestos: el desplazamiento en los autobuses públicos, actos médicos...

2. Los **beneficios (buscados) para los no usuarios**: casos como los programas de vacunación preventiva, que tienen efectos no sólo en los vacunados, sino en la salud pública general en la medida en que los riesgos de contagio se reducen.

3. La **creación de una capacidad de respuesta potencial**: casos típicos son la lucha contra incendios o la defensa nacional. Aquí, la fuente de valor es tanto el sentimiento de seguridad generado como el efecto disuasorio. Evidentemente, también es fuente de valor la materialización de esa capacidad de respuesta.

4. La **creación de regulaciones que generan aquellos comportamientos socialmente deseados**. Un caso ya clásico son las regulaciones sobre medio ambiente, como lo pueda ser, por ejemplo, las relacionadas con la reducción de las emisiones de gases tóxicos.

5. Finalmente, la **administración pública genera valor en la manera cómo hace las cosas** (quizás sería mejor en algunos casos decir «la manera como deberían hacerse las cosas»): transparencia, equidad, no discriminación, igualdad, legalidad, regularidad procedimental, eficacia, agilidad... son adjetivos potenciales de la actuación pública que pueden generar valor añadido a la sociedad; pueden generar confianza en el sistema colectivo, lo que puede tener importantes implicaciones sociales y económicas positivas para el país: en definitiva, pueden generar valor social.

Una característica de la mayoría de estas fuentes de valor es que *no* pasan por el mercado porque por su «naturaleza» son difícilmente divisibles y que raramente se dan por motivos sociológicos de manera más o menos espontánea: ¿cómo dejar a la lógica propia del mercado la generación de regulaciones en ámbitos donde la lucha y contraposición de intereses es muy marcada? <sup>21</sup>. ¿Cómo dejar a las fuerzas del mercado la seguridad nacional o la calidad medio ambiental?... Esta dificultad en la naturaleza de determinadas fuentes de valor público no excluye que se pueda utilizar al sector privado para la generación del valor público.

---

<sup>21</sup> Sin embargo, es interesante, en un momento como el actual, señalar que históricamente las sociedades han generado instrumentos no públicos para la gestión de los intereses generales, como determinadas organizaciones privadas en los orígenes del mercantilismo, que se ocupaban de regular espacios importantes de la vida económica. Así, habría que afirmar con rotundidad que hay gestión pública fuera de la administración pública, postura lógica si definimos a ésta desde una perspectiva objetiva y no locativa, como venimos haciendo en las páginas precedentes.

### 3.1.3. Los problemas «públicos»

Un paso más se puede dar si observamos esta cuestión no desde el lado de la «oferta» (los bienes públicos), sino de la «demanda»: los problemas públicos.

METCALFE (1990) profundiza en esta línea: extrae de la observación de la realidad de la vida política una primera conclusión: la gran mayoría de los «temas» que la administración pública ha de abordar son interorganizacionales. METCALFE observa que el trabajo de los directivos públicos no es tan sólo la gestión de sus organizaciones, sino también y cada vez en mayor medida la participación en la gestión del entorno organizativo, ya que el resultado final de su organización (Ministerio de Sanidad, por ejemplo) y del sistema en el que se participa (el sistema sanitario) está en función cada vez más de la creciente interdependencia interorganizativa (tanto de otras instituciones y organismos de la administración como del sector privado). En el mundo empresarial la unidad básica de gestión es una organización. Esto permite que la responsabilidad sobre los resultados se pueda ejercer en el marco de una única autoridad formal. En la gestión de políticas públicas, la «unidad básica de gestión» es una compleja red de organizaciones con lógicas e intereses a su vez complejos de ser articulados y en la que la autoridad está dispersa, está compartida y en ocasiones es muy escasa. Esto lleva a METCALFE a afirmar que si en general gestionar es obtener resultados a través de otras personas, la gestión pública es **obtener resultados a través de otras organizaciones**. Para distinguir de una manera más simple un caso de otro, a la gestión de una organización privada o pública la denominará *microgestión* y a la gestión global de un sistema (como lo sería el sistema educativo) *macrogestión*, independientemente de si la realiza la administración pública o no; independientemente del *locus* <sup>22</sup>.

La existencia de estos dos «niveles» de gestión no es fortuita: *el objeto de la gestión en uno y otro caso es muy distinto*. La gestión pública así definida tiene por objeto (fundamentalmente) la *gestión de situaciones* en las que una *actuación racional individual u organizativa produce resultados colectivos «irracionales»* o no deseados: «Individuos [u organizaciones] racionales, centrados en su propio

<sup>22</sup> Esto le lleva a METCALFE a identificar lo específico de la gestión pública en términos de *focus* (definiciones objetivas) y no de *locus* (definiciones locativas). Buscar la diferencia en términos de *locus*, es decir en términos de titularidad, propiedad, *status legal*, uso de fondos públicos, según METCALFE, conduce a un solape constante de conceptos: en el momento que se introduce el sector «voluntario», el sector no lucrativo, las organizaciones no gubernamentales (ONG'S), los QUANGOS u organizaciones «quasi-no-gubernamentales»... todavía la frontera entre lo público y lo privado se hace menos nitida. La trascendencia de esta falta de claridad para METCALFE es importante: ante la falta de criterio orientador que distinga ambos campos, la ideología llena el vacío, lo que provoca debates estériles que pueden llevar a situaciones de gran coste social.

interés [en este tipo de situaciones] decidirán no cooperar; primero, porque supondrán que los demás tendrán la misma motivación a [no] cooperar y, segundo, porque si otros sostienen un comportamiento cooperativo, los que no cooperen y «vayan por libre» (*free riders*) se beneficiarán sin contribuir» (METCALFE, 1990:14). Y es que *el problema de la «lógica de la acción colectiva» reside en la naturaleza de los bienes públicos*, como ya se ha dicho, caracterizada por ser «no divisibles» y, en consecuencia, no susceptibles del consumo individual y excluyente de otros potenciales consumidores. En cambio, *la acción conjunta es necesaria para producir bienes públicos*, pero una vez producidos ya no se puede excluir a los que no han contribuido. El caso paradigmático es toda aquella acción pública orientada a «establecer las reglas del juego», que responde a una lógica totalmente distinta de las estrategias e intereses a desarrollar una vez «el juego» ya se ha iniciado. La lógica que se requiere para crear las normas en el sistema bancario es de consenso, cooperación y de generar una autoridad eficiente y eficaz para reprimir los comportamientos de aquellas organizaciones que se las saltan. Una vez creadas las normas la lógica es de competencia, lucha por las cuotas de mercado,... y el resultado puede ser positivo si se han creado y respetado unas buenas reglas de juego.

La acción de crear reglas de juego ante las necesidades y problemas sociales responde a una lógica que requiere la acción deliberada difícil y compleja y que suele traducirse en la creación de instituciones <sup>23</sup>.

En la mayoría de los casos, las instituciones no surgen de manera espontánea. Asimismo, normalmente no existe poder social que se genera de manera «automática» para imponer «reglas de juego» o normativa en un determinado ámbito. Se requiere optar por crear ese poder social deliberadamente, en ocasiones con enfrentamientos y duras luchas como nos lo demuestra la historia. La desertización mundial, la lluvia ácida, las pruebas nucleares son problemas sociales que requieren la fijación de reglas de juego y de instituciones que garanticen su cumplimiento. Llevamos decenas de años en ello y todavía el «sistema» no acaba de funcionar y de dar un tratamiento adecuado a tales problemas. No hay instituciones solventes con autoridad suficiente y la mano invisible del mercado sigue sin llegar: el aire que respiramos, la viabilidad de nuestro futuro no es un bien divisible que permita la exclusión del que no contribuye. Es un bien público.

---

<sup>23</sup> Utilizamos aquí la expresión *institución*, en el sentido que lo hace Friedrich HAYEK y la escuela institucionalista: instituciones y organizaciones son realidades de distinto orden y naturaleza, aunque ambas son creaciones sociales. Pero las organizaciones nacen con un objetivo específico y se consideran *partes* del orden social. Las instituciones son este orden que tiene por objetivo facilitar el intercambio político, económico o social entre los miembros de una sociedad. Las organizaciones existen dentro de los límites o el marco fijado por la institución. Las instituciones son las «reglas del juego», las organizaciones «los jugadores» (DOVE, 1996).

Los intereses (bienes) particulares responden a una lógica diferente del interés general (bien público), expresión en la que más adelante profundizaremos, ya que la lógica resultante de la suma de los intereses particulares (organizativos o individuales) *no es* el interés general. Otro ejemplo lo ponía J.M. KEYNES en lo que él llamaba la «falacia de la composición», esto es: el interés del empresario en contener los costes, entre ellos los salarios, es una lógica aceptada por necesaria para el buen funcionamiento de la empresa, incluso es lo que socialmente se espera del empresario. Pero es muy posible que agregado, tal comportamiento comporte una contracción de la demanda efectiva que no permita favorecer las expectativas empresariales y nos conduzca a un proceso de recesión contrario al interés general. Sin entrar en las discusiones y matices que «la falacia de la composición» generó en las pasadas décadas, nos encontramos con un buen ejemplo de como la lógica de la acción colectiva no es la simple agregación o suma de las partes.

La conclusión es que los temas a resolver son cualitativamente diferentes: los problemas que los bienes públicos intentan dar respuesta; lo que METCALFE denomina el objeto del *macromanagement* o macrogestión, para poder ser tratados, tienen el requisito de generar cooperación entre organizaciones fuera del marco de una autoridad formal, en circunstancias donde las perspectivas de corto plazo y la búsqueda de intereses inmediatos son contraproducentes para el sistema en su globalidad y, en consecuencia, la necesidad de construir confianza entre las partes es vital. Esto es especialmente verdad cuando lo que estamos gestionando es un cambio del marco institucional, o dicho en palabras más coloquiales y ya utilizadas, cuando lo que buscamos es el cambio de «las reglas de juego», sea de un sector económico, las regulaciones sobre medio ambiente o la creación de un quasi-mercado en el sector sanitario <sup>24</sup>. Todavía es más claro cuando se abordan temas a escala internacional como pueden ser los problemas del calentamiento de la atmósfera, el desarrollo económico de regiones azotadas regularmente por las hambrunas, la delincuencia internacional ligada al narcotráfico u otros temas de la misma magnitud.

Esta lógica diferente en el comportamiento de la producción y el consumo de bienes públicos, los problemas y las soluciones de los temas por naturaleza públicos, tiene importantes implicaciones tanto desde la perspectiva política como desde la perspectiva de gestión.

---

<sup>24</sup> Estos dos niveles de gestión coinciden en gran parte con lo que el profesor DROR (1995: 7) considera como dos tipos de funciones gubernamentales distintas: las funciones de servicio, ejecución y gestión y las funciones de orden superior, que son funciones «cuantitativamente pequeñas pero de importancia crucial», ya que modifican el funcionamiento de la colectividad y su futuro.

*Las soluciones aportadas normalmente por la (micro) gestión son insuficientes: no existe una autoridad formal que pueda dar respuesta a tales problemas ni el mercado o la lógica de los intereses individuales o grupales pueden generar respuesta a esos problemas que hemos denominado públicos.*

Se requiere una tercera vía de solución: el *macromanagement* o macrogestión. Lo que se requiere para tratar de manera efectiva con estos problemas que representan un cambio estructural es «un proceso participativo en el cual diferentes organizaciones convengan en un proceso conjunto de resolución de problemas, proceso colectivo de decisión para rediseñar las reglas del juego y redefinir sus correspondientes roles y responsabilidades alrededor de una definición de interés público compartida» (METCALFE, 1990: 20). Y este proceso no es espontáneo sino que se ha de construir deliberadamente: los problemas relacionados con los bienes públicos preocupan a todos pero no son vividos como responsabilidad específica de nadie en particular. Es una de las actividades básicas de la gestión pública: el desarrollar instituciones y procesos que aseguren el tratamiento de esos problemas.

#### 3.1.4. *Los intereses generales*

Una formulación más clásica de la demanda (los problemas públicos) a que debe dar respuesta la gestión pública es la de los intereses generales, si bien requiere una pronta aclaración de qué entendemos por tales.

En un interesante trabajo, Alejandro NIETO (1991) hace una profunda exégesis del contenido que encierra la expresión «intereses generales». Análogamente a como sucedía al intentar describir el concepto de servicio público, alrededor del concepto de «interés general» reina un «confusionismo babilónico» (NIETO, 1991: 2209) incluso la terminología utilizada es confusa (¿interés general? ¿interés público? ¿interés nacional?...).

Y, a pesar del confusionismo, la trascendencia de estos intereses es capital, hasta el punto de haber sido recogida por el propio texto constitucional. El artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978 establece que: «La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales».

El esfuerzo sistematizador que realiza el profesor NIETO de las diversas acepciones que ha tenido el concepto «intereses generales» es muy útil para completar la visión de la especificidad de la gestión pública.

En la medida en que los intereses generales son la suma de los intereses particulares el mercado es un buen sistema de la resolución de

los problemas colectivos. Como diría Adam SMITH, cuando se persigue el interés particular se está persiguiendo el interés general. Sin embargo, esa acepción del interés general no es universal. Hay intereses generales que son diferentes de la suma de los intereses particulares. Veamos las diversas posiciones <sup>25</sup>.

— Los intereses generales son distintos a los particulares pero no contrarios. De hecho se *armonizan espontáneamente*. La propia sociedad o grupos de ella se autodotan de mecanismos que permiten la armonización.

— Los intereses generales son distintos a los particulares, pero están basados en aquellos o interpenetrados por aquellos: a través de mecanismos sociales es posible articularlos. La resultante de armonizar los intereses particulares sería el interés general. En esta postura la organización política tendría por misión la articulación de esos intereses particulares o grupales: la imposición del criterio de mayor utilidad, el establecimiento de mecanismos democráticos o de pacto que favorezcan la aparición de la voluntad general, la creación de una instancia de autoridad que suponga la salvaguarda de los intereses generales, mecanismos que favorezcan la transacción y la concordia (Cfr. TOCQUEVILLE, ARISTÓTELES) son alternativas para articular intereses generales y particulares.

— La última posición sería la concepción del interés general como trascendente a los intereses particulares (Cfr. PLATÓN).

No entramos a analizar ahora las consecuencias políticas y jurídicas, que no son pocas, de posicionarse en una u otra acepción. A los efectos que nos interesa, podemos observar que las dos últimas acepciones de interés general vuelven a subrayar una naturaleza diferencial del interés general que implica la necesidad de desarrollar lógicas de gestión diferentes al mercado o a la «microgestión».

Como en las reflexiones anteriores llegamos nuevamente al núcleo de la cuestión: la peculiaridad de la gestión pública nace de la naturaleza diferenciada de los intereses generales respecto de los particulares, y son el objeto más específico y exclusivo de la gestión pública, sin que ello implique la no participación del sector privado como instrumento de la gestión pública.

*La necesidad de responder a problemas sociales que responden a la lógica de intereses generales y que llevan a tener que generar un valor añadido y unos bienes públicos de peculiaridades en su propia naturaleza genera en la gestión pública una singularidad que es «irre-*

<sup>25</sup> Seguimos aquí, aunque de manera adaptada a las necesidades expositivas del artículo, la sistematización realizada por el profesor NIETO(1991).

*ductible*» y que conlleva, como veremos, importantísima consecuencias. De ahí que socialmente se deba ser escrupuloso con aquello que finalmente ha de ser objeto de la gestión pública, pues el resultado de las luchas de grupos de interés por hacer «pública» su necesidad puede conllevar al final a poner en crisis la institución, (la administración pública) ante la incapacidad económica que finalmente puede producirse. Algo de esto está pasando con la actual crisis del «Estado del Bienestar».<sup>26</sup>

*Concluimos, en consecuencia, en que el primer origen de las especificidades de la gestión pública es la naturaleza propia de los intereses generales (en la acepción comentada) y de los mecanismos para satisfacerlos (los mecanismos de creación de valor añadido o de creación de los bienes públicos), que coincide más con crear y gestionar «instituciones» más que «organizaciones».*

Las consecuencias de todo ello las abordaremos en los apartados siguientes.

### 3.2. ¿CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES? LA SUSTITUCIÓN DE LA LÓGICA DEL MERCADO POR EL PROCESO POLÍTICO

Si tuviéramos que definir desde la perspectiva del proceso decisional cuáles son los bienes de naturaleza pública, lo haríamos diciendo que son aquellos sobre los que las decisiones de oferta y demanda no las toma el mercado.

Este hecho, originado como acabamos de ver en la propia naturaleza de los intereses generales y bienes públicos como antes los hemos definido, nos obliga a sustituir la «autorregulación espontánea», que en gran parte representa el mercado por otro mecanismo: este nuevo proceso de toma de decisiones lo denominaremos «proceso político». Es importante, en consecuencia, identificar las características de este proceso<sup>27</sup>.

Pasamos a continuación a describir aquellos rasgos más comunes y, a su vez, con trascendencia para la dirección pública del proceso de toma de decisiones políticas.

a) **Multiplicidad de actores implicados en el proceso de decisión (gestión y control).** Si analizamos un proceso cualquiera de definición y puesta en marcha de una política pública, enseguida detectaremos

---

<sup>26</sup> Lógicamente deberíamos abrir aquí la discusión, hoy de plena actualidad, sobre la devolución al mercado de todo aquello que puede hacer éste: la obviamos, pues aquí lo que interesa es ver el origen de la necesidad de lo público y las características que conlleva al «sacar del mercado» determinadas actividades. El hecho de que se «saque más o menos» no cambia las consecuencias sobre la función directa pública más allá de que ésta debería ser más o menos reducida.

<sup>27</sup> Para una mayor caracterización del proceso político, ver SUBIRATS (1989).

docenas de personas y grupos que mantienen algún tipo de interés sobre ella, haciendo el diseño de la política, su gestión y su control altamente complejo. Un ejemplo ya clásico es la política de seguridad viaria. En ella se encuentran involucrados los propios conductores (que con facilidad se podrían segmentar en jóvenes, padres de familia,...), las diversas policías (Guardia Civil, policías autonómicas, policías locales...), los servicios de asistencia en carretera (Cruz Roja, el Real Automóvil Club...), responsables de diseño, construcción y mantenimiento de las obras públicas viarias (Ministerio de Obras Públicas, Consejerías de Obras Públicas, Diputaciones y Ayuntamientos) y todos los diversos agentes asociados (empresas adjudicatarias de las obras, del mantenimiento, suministradores de señales de tráfico horizontales y verticales...), el sector automovilístico (empresas constructoras —especialmente por lo que respecta a las medidas de seguridad de los vehículos—), las autoescuelas, la dirección general de tráfico, compañías de seguros, centros de educación primaria y secundaria en la medida en que se introducen en ellos programas de seguridad vial, medios de comunicación, ya que son creadores de opinión y pueden realizar campañas de apoyo a la seguridad vial, etc. Esta diferencia respecto al sector privado (la multiplicidad de actores), aun siendo de grado, es significativa para el directivo público.

b) **Compleja interacción entre los actores.** El proceso político también suele caracterizarse por una fuerte interacción entre individuos, grupos y entidades en la que el juego de necesidades, intereses y poder va dando una resultante que acaba siendo una determinada política pública. Las relaciones entre los diversos actores no siempre es fija, sino que varía en función de sus propias expectativas y posiciones a medida que el proceso de decisión y puesta en marcha de la política pública va tomando cuerpo <sup>28</sup>.

c) **Pluralidad de objetivos.** La multiplicidad de actores y su compleja interacción tienen una implicación básica: la dispersión de objetivos, muchas veces irreconciliables, que incluso van cambiando a través del tiempo. Un ejemplo puede ser el trazado de determinadas vías de comunicación o las políticas de personal en las administraciones públicas. Esta característica, como veremos, tiene una relevante implicación en la dirección pública.

d) **Perspectiva de corto plazo y discontinuidad en las políticas.** La lógica propia del sistema democrático, con elecciones cada uno o dos años como promedio (entre los niveles local, autonómico, general y europeo), lleva aparejada una orientación de los directivos políticos al corto plazo. Las promesas electorales, en ocasiones no ponderadas por

---

<sup>28</sup> Para una profundización en esta característica continúa siendo paradigmático el ya clásico artículo de LINDBLOM (1959).

el realismo conducen con harta frecuencia a acciones que buscan unos resultados visibles en muy corto plazo. Los sistemas sociales, por contra, tienen unos procesos de cambio relativamente lentos: entre tres y seis años puede apreciarse algún cambio significativo, pero transformaciones de fondo requieren el doble o el triple de tiempo<sup>29</sup>. Tal conjunto de circunstancias lleva a que aquellas medidas que sean costosas políticamente y que son requeridas por los problemas sociales sean arrinconadas por otras de impacto más visible pero menos profundo, o que se pospongan hasta que su imposición se haya convertido en un «problema de Estado» o, cuanto menos, sea respuesta a una clamorosa demanda social.

A esta componente de visión a corto plazo, hay que añadir la discontinuidad de las políticas. En el supuesto de que un gobierno aguante toda una legislatura sin que sucesivas crisis obliguen a una repetida remodelación de los titulares de los diversos departamentos, un titular puede permanecer en su puesto cuatro años: finalizado este período, se produce un cambio que sólo puede compararse en el sector privado con un cambio de propiedad de la empresa. La falta de explicitación de los objetivos estratégicos y de su compromiso público y cuantificable (algo que evitará por lo general todo político), así como la falta de una definición formalizada de las políticas o estrategias que conduzcan a esos objetivos, hace más fácil y de más profundidad la discontinuidad de las políticas públicas.

e) **Preponderancia de los valores de equidad y distribución.** Los valores preeminentes en una organización son reglas de comportamiento tan fuertes como lo puedan ser las normas escritas. En los procesos de decisión política los valores arraigados en el cuerpo social, se convierten en «normas» que el directivo público se verá obligado a considerar y con consecuencias de relieve para la acción pública, como se comentará en el siguiente apartado. Este es el caso de los valores de equidad y la obligación moral de distribución de la riqueza y de los costes sociales en las sociedades europeas.

f) **Reglamentación y formalismo en el proceso de toma de decisiones como consecuencia del principio de legalidad y del sometimiento de la acción del gestor al Derecho.** Otra peculiaridad más del proceso político, quizás la más conocida, es su elevada regulación. No sólo se regula y, en consecuencia limita, el ámbito de actuación de la administración y del directivo, sino también se regula el cómo debe actuar, llegándose en ocasiones a prácticamente dictar el comportamiento del directivo. Un caso paradigmático ha sido tradicionalmente los procesos de contratación de obras y suministros.

---

<sup>29</sup> DROR (1995) habla de procesos de 20 a 50 años.

Detrás de todo ello se encuentra la necesidad social de reducir la discrecionalidad de la autoridad pública. La sustitución del mercado por el proceso político comporta entre otras consecuencias que «los agentes que operan en el entorno público padecen una información inferior a la que tienen acceso sus homólogos que operan con mecanismos de mercado» y *los incentivos para usar bien esa información son mucho mayores en el sector privado* (MATHER, 1996:20).

Este hecho afecta, por lo general, los comportamientos de los agentes de una manera decisiva: el mercado regula de manera fuerte el comportamiento tolerado (el que permite sobrevivir y tener éxito). Fuera de este mercado hay un nivel de discrecionalidad potencial altísimo, que aboga por una limitación vía reglamentación y control exógeno.

No se debe olvidar, en un momento como el actual en que la administración intenta legitimarse por una mayor eficiencia, que las limitaciones a esta amplia discrecionalidad que encuentra el directivo público en la regulación, sin duda en ocasiones excesivas e inadecuadas, son una manifestación de la gran conquista histórica que representó para el mundo europeo la limitación de la arbitrariedad del poder absoluto a través del principio de sujeción de la administración al Derecho. La validez del Derecho como un mecanismo útil a ese fin, (aunque con evidentes limitaciones si no acude al apoyo que le pueden prestar otras ciencias, especialmente las ciencias de la gestión)<sup>30</sup>, hace de esta característica del proceso político una característica estructural del mismo: en consecuencia, sus implicaciones, también tienen rasgos estructurales. Todo ello lo ampliaremos en el apartado 3.3.

g) **Visibilidad pública.** Toda decisión pública es susceptible de ser noticia. El retraso en las obras de la ampliación del Metro de Barcelona es objeto de noticia de primera página; una irregularidad en el proceso de selección de funcionarios en una determinada Comunidad Autónoma es fruto de duro y público debate en los medios de comunicación. Es evidente que, por su escasa trascendencia, no sean objeto de la atención de los medios de comunicación el retraso de unas obras de ampliación de una factoría de cerraduras de automóviles, o la contratación de familiares del principal accionista de una mediana empresa (acción dentro de toda legalidad). Nos encontramos ante la necesidad de que cualquier actuación pública sea, no sólo explicable, lo cual es lógico, sino *fácilmente* explicable, y en todo caso más fácilmente explicable que la crítica de la medida que la oposición o grupos contrarios a ella puedan realizar: estamos ante la dictadura de «lo fácilmente explicable». La acción pública está expuesta al debate constante y lógicamente poco riguroso (por la naturaleza de los temas, la

<sup>30</sup> Ver en este sentido el innovador trabajo de Joan PRATS, «Derecho y management en las administraciones públicas». *Papers ESADE* nº 117, Barcelona, 1993.

lógica de funcionamiento de los medios de comunicación y el libre juego de la lucha política). Esto lleva a que en ocasiones las decisiones se alejen de la racionalidad económica y de gestión, para entrar dentro de la «racionalidad política», de aquello que es políticamente posible, porque es «explicable-entendible» por la sociedad en general o por aquellos directamente afectados. También esta peculiaridad tiene relevantes consecuencias sobre el trabajo del directivo público, especialmente del de más alto nivel.

h) **Falta de relación directa entre la buena gestión y la obtención de más y mejores recursos. Falta de indicadores sintéticos de gestión.** Finalmente, otra característica, consecuencia de esta sustitución del mercado por el proceso político, es el no automatismo de la financiación del bien público generado y de la organización que lo gestiona. En términos de un directivo público, esto significa que hacerlo «bien» no implica necesariamente garantizarse la sobrevivencia y financiación. ¡A veces incluso lo contrario! Esta situación se podría comparar con la de un gran *holding* de empresas en el que las unidades de negocio no disponen de cuenta de pérdidas y ganancias, y los servicios centrales no disponen de criterios técnicos para decidir sobre la asignación de recursos: las demandas con más capacidad de materializarse y llegar al consejo de administración del *holding* tienen muchas posibilidades de ser las atendidas, independientemente de otras consideraciones. Así, el proceso político raras veces considera de manera principal los resultados de gestión obtenidos, a la hora de la elaboración del presupuesto o en otras decisiones de trascendencia para el directivo.

Finalizamos con esta séptima característica el repaso a las peculiaridades del proceso de decisión política. Hay que decir, en este punto, que al tratarse de peculiaridades en la toma de decisiones políticas, estas peculiaridades afectan de manera directa a la parte más alta de las organizaciones públicas, (ministros, directores generales...), y sólo de manera indirecta al resto de la organización (subdirectores, jefes de servicio...).

Acabada la descripción de estas siete características, en el cuarto capítulo abordaremos sus consecuencias.

### 3.3. ¿CÓMO SE GESTIONA? ¿A TRAVÉS DE QUÉ INSTRUMENTO?

La tercera fuente de singularidad, quizás una de las más estudiadas por la doctrina, nace del instrumento con que se han dotado las sociedades para gestionar en la mayoría de los casos el proceso de decisiones políticas y la puesta en marcha de las mismas.

Las sociedades han generado históricamente instrumentos para gestionar los «intereses generales». El instrumento fundamental han sido las administraciones públicas, sea a través de una parcial transformación de las administraciones propias de las monarquías absolutas, como es el caso de Europa o diseñándolos prácticamente *ex novo*, como es el caso de los EE.UU. a partir de un fuerte poder legislativo.

### 3.3.1. *Peculiaridad fundamental: el ejercicio del poder sobre las personas*

Las Administraciones públicas, para el cumplimiento de sus objetivos, han sido configuradas con una peculiaridad que arrastra determinadas consecuencias: la posibilidad de ejercer poder coercitivo sobre las personas para conseguir sus objetivos: en palabras de Max WEBER, la violencia es el medio específico del Estado, si bien no el único.

La consecuencia de esta peculiaridad ha sido la necesidad de establecer mecanismos de control del poder y de sus potenciales arbitrariedades.

Las sociedades avanzadas han generado a lo largo de la historia, y de manera muy costosa, instrumentos para contrarrestar y controlar, en la medida de lo posible, esta singularidad necesaria. El motivo es obvio: se trata, en definitiva, de una gran acumulación de poder y la experiencia histórica enseña que los grupos de presión buscan legítima e ilegítimamente conseguir un trato adecuado a sus intereses <sup>31</sup>. Por ello, es indispensable que se creen mecanismos de control: el sometimiento de la administración a la ley y el control judicial, no dejan de ser dos instrumentos para evitar «desviaciones» en el uso de ese poder.

Nuestra propia Constitución es un caso más de como se institucionaliza en una sociedad avanzada el poder ejecutivo y más especialmente la administración pública, de manera que se garantice ese control necesario.

El diseño jurídico constitucional, siguiendo a GARRIDO FALLA (1980), se articula fundamentalmente en base a dos trazos básicos: en primer lugar, la administración pública queda subordinada al Gobierno, de acuerdo con el artículo 97. En segundo lugar, el artículo 103 caracteriza a la administración pública, tanto objetiva como subjetivamente, con un cierto nivel de independencia del gobierno, al subordinarla directamente a la ley y al Derecho, lo que significa una clara limitación del poder ejecutivo de la nación.

<sup>31</sup> Para profundizar en este tema ver NIETO (1991) y en general la teoría económica de la captura del regulador como contraposición a la teoría del interés público.

Este diseño, común en la realidad democrática de los países de nuestro entorno cultural, encierra dentro de sí dos lógicas de funcionamiento que entran con frecuencia en conflicto: la de una función de gobierno que encuentra su fundamento en la legitimidad que le da el haber obtenido el refrendo de la cámara parlamentaria, reflejo de la soberanía popular, y la de una administración que se dibuja revestida de un carácter institucional<sup>32</sup>, es decir, una organización que se apropia de los fines que persigue, está provista de fuerza propia, y se autorregula dotándose de normas propias de funcionamiento. Estas dos lógicas son el origen de una tensión que caracteriza las relaciones gobierno-administración.

Esta tensión es querida por la Constitución, que somete a la administración, además de al imperio de la ley, a los imperativos de objetividad e imparcialidad, condiciones estas dos últimas que la Constitución no utiliza al hablar del gobierno<sup>33</sup>. El directivo se tendrá que mover en una «zona en la que confluyen las aguas de la política y de la administración, sin que resulte sencillo separarlas limpiamente. Se trata, como se ha dicho, no tanto de una tierra de nadie cuanto de una tierra de todos, en la que no es fácil determinar qué parcela corresponde al Gobierno en tanto que órgano de dirección política y cuál a la Administración en su calidad de persona jurídica que sirve con objetividad a los intereses generales y que, situada bajo la dirección de aquel, en no pocas ocasiones se confunde con él y en él» (BARCELONA, 1991: 2364)<sup>34</sup>. Esto llevará a que sea esta natural tensión la que caracterice el entorno de trabajo de la función pública en general y muy especialmente del directivo público.

<sup>32</sup> En el sentido de M. HAURIU, en GARRIDO FALLA, (1980, p. 1028).

<sup>33</sup> BARCELONA (1991) llega a decir: «a la hora de aproximarnos al Gobierno forzoso es admitir que en absoluto su actuación viene, en términos generales, condicionada por reglas de imparcialidad o neutralidad. Difícilmente podría cohonestarse ese pretendido condicionamiento con la naturaleza eminentemente política del Gobierno y con las encomiendas que constitucionalmente le competen. En nuestro sistema jurídico-constitucional, el Gobierno desarrolla y cumple —al menos teóricamente— el programa político que en su día permitió a su Presidente obtener la confianza del Congreso de los Diputados en la correspondiente votación de investidura tras las elecciones generales» (p. 2366). «Sin embargo, está claro que los «intereses generales» no son ajenos a la función de gobierno, pues de otro modo ésta entraría en pugna con el fundamento de la democracia parlamentaria y con los valores que reconoce y consagra en el artículo 1 de la Constitución y con los mandatos que a los poderes públicos en general lanza el artículo 9 de la misma. No, tal ajenidad no puede existir; sólo que los intereses generales son tenidos en cuenta, cuando de la función de gobierno se trata, de modo distinto a como lo son en la actuación administrativa y el servicio a los mismos se articula a través de otras técnicas que son perfectamente legítimas en la medida en que, debidas a las peculiaridades de la función de gobierno, encajen en el marco constitucional» (p. 2369).

<sup>34</sup> BARCELONA (1991) cita en este punto una interesante opinión de GUAITA MARTORELL, que no esclarece la división política-administración, pero sí describe correctamente la realidad: «(...) es un acierto del artículo 97 de la Constitución el tratar al Gobierno y a la Administración como lo que son, como un *continuum*, 'pues son menos separables que distintos y aun debe añadirse que no siempre son diferentes, pues si bien es verdad que el Gobierno (...) está fuera de y sobre la Administración, [...] también lo es que forma parte verdadera de la propia Adminis-

Es evidente, como afirma GARRIDO FALLA, que esta potencial tensión, cuando se da, debe resolverse en último término a favor de la voluntad del gobierno, dada su legitimación política, siempre que se mantenga dentro de los límites marcados por el ordenamiento jurídico.

Algunas de las manifestaciones de esta sumisión de la administración al Derecho son especialmente relevantes para el directivo: concretamente la limitación del «campo de acción»; la regulación de los procedimientos de actuación; la regulación en el ámbito de la gestión económica (ejecución del presupuesto y normativa relacionada con la contratación, fundamentalmente); y la regulación de función pública en la gestión de personal.

No es éste el lugar para describir de manera pormenorizada cómo las regulaciones en cada uno de estos ámbitos y otros más específicos o sectoriales impactan sobre el trabajo directivo, pero sí poner de relieve cómo este hecho genera una cierta limitación y a su vez presión sobre el directivo.

### 3.3.2. *Referencia a las peculiaridades en la gestión de personal: la función pública*

Sí es de interés hacer una especial referencia a la función pública. Las Constituciones democráticas, como ya se ha dicho, por regla general no son ajenas a esta tensión entre gobierno y administración y a la dificultad que implica sobre las personas que ejercen la gestión diaria de los asuntos públicos. Por ello, no son extrañas las referencias constitucionales a la configuración de la función pública. Este es el caso de la conocida Ley fundamental de Bonn (art.33) o del artículo 103.3 de nuestra Constitución, en el que se opta con claridad por la profesionalización del servicio público y así garantizar la imparcialidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Este avance democrático y social tiene un coste de gestión significativo que el directivo público debe asumir y minimizar. Analizamos a continuación tres de las facetas más significativas.

#### A) Regulación limitativa pero insuficientemente aprovechada

Empecemos con un ejemplo. El mismísimo principio constitucional de mérito tan defendido y defendible, y tan necesario para preservar a la administración de una involución a la apropiación de la administración por intereses grupales contrarios a los intereses generales, es, sin

---

tración que dirige, que constituye su cabeza y por supuesto es autor de los más importantes actos administrativos» (p. 2364).

embargo, una *significativa limitación* a la gestión de los recursos humanos. Hoy es muy común en las organizaciones no utilizar el criterio del mérito acumulado por un empleado a lo largo de su vida profesional para su selección o promoción. «Mérito» implica una orientación al pasado y al «acervo» conseguido y una mayor valoración de la «justicia» que de otros criterios organizativos como puede ser la mayor capacidad potencial en el desempeño del nuevo puesto, que pueden implicar la consideración muy secundaria de los méritos acumulados por una persona. Es frecuente incluso que ni tan siquiera el criterio del más capaz para desarrollar el nuevo puesto de trabajo sea el definitivo. Cada vez más se considera las potencialidades de las personas a medio y largo plazo, por encima de méritos y capacidades actuales, así como las características del grupo donde se ha de integrar el trabajador, que llevan a descartar a candidatos con más méritos y más capacidades para un determinado puesto en favor de aquellos que pueden aportar más al equipo de trabajo o pueden, a medio plazo, ser más útiles para la organización.

Algunos podrán argüir que estos parámetros están dentro de un concepto amplio del mérito. Puede ser. Pero una concepción del mérito o la capacidad que contemplen las potencialidades de la persona a largo plazo, que puedan recomendar la opción por un candidato, porque, así en el futuro, en otros puestos de trabajo la organización podrá optimizar su aportación o considerar el mérito o la capacidad desde la perspectiva global de una unidad, queda lejos todavía de lo que entiende la doctrina y la jurisprudencia por mérito y capacidad. Más sencillo y más rápido, ¿cuántos directivos primarían al cambiar una persona de un puesto a otro el criterio de mejorar el clima laboral de una unidad donde hay un enfrentamiento personal entre dos de sus miembros prescindiendo del principio de mérito y capacidad? Como ésta, son múltiples las limitaciones a la discrecionalidad del directivo público y que sin duda tienen implicaciones relevantes en la función directiva <sup>35</sup>.

## B) Insuficiente desarrollo de las políticas de personal

Si, por un lado, la regulación y limitación de la discrecionalidad tienen un coste inevitable que hay que asumir, por otro, esta regulación y limitación no ha dado todos los frutos que serían de desear. Se trata de un tema insuficientemente resuelto como después veremos, ya que una hipotética regulación de la función pública, llámese o no estatuto de la función pública, con ser necesaria, es manifiestamente insuficiente, si no se articulan medidas de tipo organizativo, especialmente

<sup>35</sup> Para una profundización crítica del concepto de mérito ver el interesante trabajo de MORELL OCAÑA (1992: 122-123).

sobre los sistemas de responsabilidad y control, y sobre todo unas políticas de personal adaptadas al marco jurídico.

Existe un amplio vacío entre la exégesis de las solemnes opciones de la carta magna y la vida cotidiana del funcionario, directivo o no. Hay ausencia de reflexión sobre el comportamiento humano en las organizaciones y sobre las políticas de personal que se requieren. Es común, para muchos autores, resolver este vacío aludiendo a la «eficacia indiferente» (GARRIDO FALLA, 1980) o actitudes de generosidad y moral de servicio (PARADA 1996: 374) o a actitudes más propias de los servidores de la República que PLATÓN diseño por boca de SÓCRATES y sus dialogantes compañeros. Este comentario no significa un juicio peyorativo de tales planteamientos más allá de su difícil aplicabilidad en las condiciones sociales en que se desenvuelven hoy los servidores públicos, a no ser que se aborde con intensidad y rigor la definición de políticas de personal que garanticen tales comportamientos. Sin ello estaríamos diciendo que el funcionario (directivo) debería tener un *nivel de eficacia independiente de cualquier otro factor* que no fuera su obediencia a las leyes, leyes que a su vez no orientan de manera unívoca su acción.

A su vez, hoy la psicología de las organizaciones nos indica con una cierta claridad que para la media de los mortales la eficacia va fuertemente ligada a la motivación profesional. Profundicemos algo más en esta cuestión.

Si los puestos de trabajo que ocupan los funcionarios públicos fueran muy especializados y dispusieran de un margen de discrecionalidad muy bajo, esa eficacia indiferente podría, aun siendo difícil, ser posible. De hecho cuando Max WEBER teorizó sobre el comportamiento de servidor público<sup>36</sup>, lo hizo teniendo como referente organizativo el modelo burocrático, modelo en el que, entre otros parámetros de diseño organizativo, los puestos de trabajo son altamente especializados y con un reducido margen de discrecionalidad. Estos eran y aún son hoy implícitos en la mente de parte de la doctrina, y la discrecionalidad continúa teniendo una connotación peyorativa.

No obstante, el avance de la tecnología, el cambio de actitudes de las personas con respecto al trabajo, los conocimientos de las ciencias

<sup>36</sup> En *El político y el científico*, Max WEBER escribirá: «[...] Si ha de ser fiel a su verdadera vocación (...) el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a «administrar», sobre todo imparcialmente. Esta afirmación es también válida, oficialmente al menos, para el funcionario político, mientras no esté en juego la «razón de Estado», es decir, los intereses vitales del orden predominante. El funcionario ha de desempeñar su cargo *sine ira et studio*, sin ira y sin prevención. Lo que le está vedado es, pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen que hacer los políticos, tanto los jefes como sus seguidores. Parcialidad, lucha y pasión (*ira et studio*) constituyen el elemento del político, y sobre todo del *caudillo político*. Toda la actividad de éste está colocada bajo un principio de *responsabilidad* distinto, y aun opuesto, al que orienta la actividad del funcionario (...) Sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética, en el más alto sentido de la palabra, se hundiría toda la maquinaria de la Administración» (en BARCELONA LLOP, 1991, p. 2362).

de gestión, y sobre todo la realidad de la vida organizativa demuestran que existen otros modelos organizativos además del burocrático. Los puestos de trabajo en estos nuevos modelos y entornos pierden el perfil antes mencionado, y de una manera ostentosa los puestos directivos, que por definición (como ya hemos visto en la segunda parte de este trabajo) poseen altos niveles de discrecionalidad. Esto es en parte generalizable a la mayoría de profesionales (médicos, docentes...).

En puestos de este tipo, la psicología de la organizaciones (cfr. MASHLOW, HERZBERG, MCCLELLAND...) nos indica con claridad que la eficacia pasa por la motivación del profesional que ocupa el puesto. Y nos indica también que, dadas unas determinadas condiciones (relacionadas con lo que podríamos denominar el «entorno» del trabajo: condiciones retributivas, de seguridad en el empleo, de entorno físico, de administración de personal), los motivadores básicos son el contenido del propio trabajo, la vinculación personal con los fines perseguidos, las relaciones con los superiores jerárquicos y el resto de personas que rodean al funcionario, el nivel de autonomía en el trabajo, etc. Volveremos sobre todo ello en el quinto capítulo.

### C) Un «mandato» ambiguo

Otra hipótesis que subyace en la postura tradicional de parte de la doctrina administrativista es que «hay típicos fines del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos del partido [en el poder]» (GARRIDO FALLA, 1980, p. 1028), o en términos más generales que hay una cierta claridad y permanencia en fines y medios de las políticas públicas. Esta hipotética realidad favorecería poner claridad entre los distintos ámbitos de gobierno y administración, dibujando un entorno de trabajo relativamente claro para el directivo público. Aun siendo cierto en algunos casos, no lo es por regla general. En el apartado anterior hemos intentado describir la realidad de la toma de decisiones públicas. Si algo se deduce de esta explicación es la dificultad de esta claridad tanto en los fines como en los medios en la medida en que las interacciones de los diversos grupos y actores afectados, con intereses normalmente contrapuestos, entran en juego.

En consecuencia, para que el modelo que dibuja la Constitución funcione (especialmente entre los directivos públicos)<sup>37</sup> y no sea sólo un límite a la gestión, sino una aportación real al mejor funcionamiento de la administración, será indispensable plantearnos, como condición *sine qua non*, una específica política de personal para ellos (y en general para el resto del empleo público), que persiga como fines explícitos que todo funcionario que participe de la «potestad» del

<sup>37</sup> Una reflexión más amplia y crítica está recogida en JIMÉNEZ ASENSIO (1996: 34-53).

Estado, comparta los valores básicos que subyacen en el diseño institucional que la Constitución hace de la administración pública y del juego de poderes que pretende favorecer <sup>38</sup>. Esta específica política de personal es objeto de atención en el capítulo quinto <sup>39</sup>.

### 3.3.3. *Otras peculiaridades organizativas*

La necesidad de control del poder en manos de la administración pública implica una determinada configuración organizativa para hacer ese control posible. Se trata del modelo burocrático. Esta peculiaridad conlleva consecuencias relevantes para el directivo público.

<sup>38</sup> Para ampliar el debate sobre la función pública y la necesidad de entrar en un nuevo paradigma que permita superar las limitaciones actuales ver MORELL OCAÑA (1992: 109-134). Es de especial interés la reflexión sobre el principio de «lealtad» como refuerzo de la relación de autoridad. Para un análisis de experiencias comparadas es de gran interés el *Informe Nolan* (1996) sobre las conductas de altos funcionarios, Ministros y directivos en la Gran Bretaña (Volumen 1, Capítulo 3 y 4).

<sup>39</sup> Antes de finalizar este apartado hay que realizar una última reflexión. La existencia de un estatuto específico para el empleado público y especialmente las diferencias de regulación entre el funcionario y el contratado laboral de la administración debería ser una de las fuentes privilegiadas para identificar las diferencias y peculiaridades específicas de la gestión pública. Sin embargo, toda la exégesis que ha realizado el Tribunal Constitucional hasta el momento se mueve más en torno a consideraciones de tipo formal que aportaciones materiales o sustantivas. Así lo atestiguan las sentencias 57/82, 99/87 y 129/87. En un útil comentario sobre la sentencia 99/87, SÁINZ MORENO (1988) afirma que ni la sentencia 99/1987 ni la Ley 23/1988 han sabido o querido fijar criterios materiales o principios jurídicos que expliquen cuál es la distinción esencial entre la posición jurídica del personal laboral y la del funcionario público. De una parte, han eludido la fijación de criterios sustantivos que permitan caracterizar las funciones públicas reservadas a los funcionarios y, de otra, han eludido también los criterios materiales que pudieran definir la relación estatutaria como una relación distinta de la laboral. Parece, pues, evidente la contradicción que aquí se produce entre, de una parte, el énfasis que el Tribunal Constitucional pone en la distinción entre «estatuto laboral» (art. 35.3) y «estatuto funcional» (art. 103.3), distinción que llega incluso a impedir el planteamiento de recursos por posibles discriminaciones lesivas del principio de igualdad, y, de otra parte, el vaciamiento de valores sustantivos propios de la relación funcional al caracterizarla simplemente como una relación objetiva «asumida por aceptación», no sólo del Estatuto vigente, sino de cualquier cambio futuro de ese Estatuto.

En comentario análogo, Fernando BERMEJO CABRERO (1989) sostiene que la posición del Constitucional no aportó ningún criterio de naturaleza que permita distinguir los puestos de trabajo reservados a funcionarios. BERMEJO echa a faltar posturas con un contenido sustantivo como la sostenida por las Cámaras italianas (GIANNINI, 1980) en la que sólo los puestos de «directivos y dirigentes», es decir, el ejercicio de la autoridad pública, deben estar reservados a funcionarios. Para el caso que nos ocupa lo relevante es que «ni el texto constitucional ni la sentencia nos dicen qué entienden por funcionario público» (BERMEJO, 1989: 238), lo que hace inútil seguir este camino para identificar las peculiaridades «irreducibles» de la gestión pública.

Sin embargo, dos consideraciones de la sentencia 99/87 son de interés: en primer lugar, la supremacía de la administración ante el funcionario. Abundando en lo ya comentado se supone que los valores a proteger por la administración no deben en ningún momento quedar supeditados a unas relaciones análogas a las del régimen laboral. En segundo lugar, también es de interés el hecho de que la regulación de aspectos básicos quedan fuera del alcance del ejecutivo, permitiendo tan sólo al legislativo, mediante la reserva de ley, su regulación. En suma, lo que se puede deducir de la sentencia es que hay algo a proteger (que no se concreta), pero cuya trascendencia es de tal magnitud, que no se confía ni a la negociación entre las partes, de manera análoga al sector privado, ni al propio gobierno (véase en este sentido también la sentencia 99/87, fundamento jurídico décimoprimer, que limita la potestad del gobierno para tomar

Existen en las administraciones otros modelos: la estructura simple, el modelo de organización de profesionales o burocracia de profesionales, el modelo divisional... sin embargo, es el modelo burocrático el más extendido, el que tiene *vis atractiva* y en este sentido el que probablemente represente al entorno para la mayoría de los directivos, al menos durante los próximos años.

El modelo burocrático tiene características de relieve para la función directiva. Vamos a revisar ahora algunas de las más relevantes <sup>40</sup>:

— El sistema de coordinación (y control) básico es la estandarización de procedimiento. Para conseguir que todas las partes en que se descompone la organización actúen coordinadamente y de la manera deseada, se establecen procedimientos, manuales de organización, criterios escritos, sistemas técnicos reguladores, etc., con lo cual se consigue garantizar el comportamiento deseado tanto de personas como unidades.

— Especialización horizontal y vertical de los puestos de trabajo: los puestos en el modelo burocrático son una pieza de una máquina compleja. Tienen una función muy específica y muy limitada y deben responder a ella, si se quiere que la máquina funcione como un todo: se hacen cosas muy concretas, poco variadas, repetitivas, estandarizadas, a lo que se añade una capacidad muy baja de planificación, diseño y control del trabajo por parte del ocupante del puesto sobre lo que hace. Todo esto permite puestos de trabajo fáciles de controlar.

— Las unidades tienden a agregarse por función más que por producto o mercado, para favorecer la especialización. También se tiende a diferenciar diseño de las actuaciones y planes, de su ejecución (especialización vertical).

— Las líneas de mando suelen estar muy bien definidas de manera que se favorezca una clara jerarquía entre órganos.

---

medidas de intensidad tal como la unificación o extinción de cuerpos y escalas). *Suponemos* que, como en el caso de la Ley Fundamental de Bonn, «el ejercicio de prerrogativas de poder público a título de función permanente» (art. 33) requiere en opinión del Tribunal Constitucional un tratamiento exquisito dada la acumulación de poder que supone y la trascendencia de sus acciones.

Vendría en apoyo de esta concepción la opinión de ENTRENA CUESTA (1980: 2609) que al resumir su razonamiento sobre la admisión de laborales al servicio de la administración, lo limita a aquellos «puestos de trabajo cuya actuación no parece que pueda comprometer la objetividad, imparcialidad e independencia» del ejercicio de sus funciones. Aquella posición ya se vislumbra en la sentencia 57/82 (fundamento octavo). Al abordar el derecho a la sindicación de los funcionarios, descarta como única solución la celebración de un convenio colectivo obligatorio ya que haría perder «la supremacía de la Administración con graves consecuencias». En el mismo sentido, la sentencia 178/89, en sus fundamentos jurídicos octavo y noveno, al discutir sobre la pertinencia y derecho a mantener unas determinadas condiciones laborales para los funcionarios, vuelve a subrayar la discrecionalidad y margen de maniobra del legislador, como un elemento más de la supremacía de los valores a proteger, *los intereses generales*.

<sup>40</sup> Seguimos aquí a MINTZBERG (1984: Cap. 17).

— Se favorece una formación específica, siendo la incorporación de valores técnicamente secundaria, si bien, como se verá, adquirirán importancia en los cuadros medios y altos, debido a la necesidad de atender gran número de crisis o anomalías que se suelen generar en este modelo.

— Es frecuente tender hacia una centralización de la toma de decisiones en los niveles altos de la organización y en lo que en teoría de la organización algunos autores han venido en llamar la tecnoestructura o conjunto de puestos que regulan el funcionamiento del resto de la organización.

Este modelo, en esencia fiel al que proponía Max WEBER, suele tener una servidumbre de gran importancia: para funcionar de manera eficiente requiere un entorno muy estable, pues la capacidad de adaptación al cambio es muy baja. También requiere métodos de trabajo y tecnologías muy reguladoras del comportamiento humano: procedimientos muy regulados, sistemas informáticos prescriptores de la actividad laboral,... suelen requerir un tamaño relativamente grande ya que requieren fuertes niveles de especialización (circunstancia que comporta los lógicos problemas a gran parte de la administración local) y la antigüedad «le sienta bien» al modelo ya que favorece la repetición y en consecuencia la estandarización.

Se trata en suma de un modelo con muchas servidumbres, pero con una gran ventaja: que *permite un control* organizativo y del comportamiento de las organizaciones (*si funciona*) *muy alto*, lo que le hace idóneo para los fines perseguidos: favorecer el control y evitar las desviaciones de poder. También hay que resaltar que cuando se respetan sus exigencias el modelo da como resultado una alta eficiencia.

Sin embargo, sus patologías pueden ser también altas. Los científicos se han fijado básicamente en tres: ante entornos cambiantes (los más frecuentes hoy en día) el modelo produce una presión muy fuerte sobre la cúpula directiva para resolver las crisis llegando a colapsar a ésta y provocando altos niveles de ineficiencia. La separación de formulación de criterios y de políticas, que realiza la «tecnoestructura política y técnica» y la ejecución de las mismas por el resto de la organización suele generar inadaptaciones de la política y rechazos a los cambios propuestos, lo que implica también una fuerte pérdida de eficiencia y eficacia. Finalmente y quizás la patología observada de mayor relevancia es la inadecuación de puestos con niveles de especialización muy altos (que dan como resultado puestos de trabajo muy repetitivos y de operaciones elementales) al comportamiento humano maduro en las organizaciones, situación que suele generar conflictos laborales muy frecuentes, desaprovechamiento de los recursos y en general una desresponsabilización de las personas del resultado final su actuación.

A la primera de las disfunciones (la inadaptación a los cambios) se le añade una nota específica del modelo burocrático en el ámbito público: la alta dirección varía constantemente. No nos referimos sólo a los cambios de persona en los puestos de designación política, sino también a las variaciones coyunturales debidas a las más diversas presiones, tan cotidianas en la vida política: el entorno político es voluble, variable. Requiere sobre todo un modelo organizativo flexible, ad-hocrático, por proyectos. Sin embargo, se encuentra con el modelo burocrático.

Todo ello no es neutro para el directivo público. El medio organizativo, su propio medio, tiene influencias trascendentes en la función directiva y especialmente a través de los sistemas de responsabilidad de políticos y altos funcionarios, sistemas que consideramos más consecuencia de las peculiaridades vistas que peculiaridad en sí misma.

### 3.4. RETOMANDO UNA VISIÓN CONTINGENTE

En el apartado 3.2, en el que definíamos las características del proceso político de toma de decisiones, concluíamos diciendo que afectan de manera más directa a la alta dirección que a los cuadros medios. Las peculiaridades originadas en las características de la administración pública afectan más directamente a los cuadros intermedios y de manera más mediata a la alta dirección.

Estas matizaciones no dejan de ser una manifestación más de la necesidad de abordar el tema que nos ocupa desde una visión contingente. Es peligroso aceptar como buen camino la receta o la solución general para todas las organizaciones y situaciones o lo que se ha denominado en el mundo de la gestión las *best practices* generales para todo directivo. Se requiere ver en qué situaciones una afirmación es válida. Debemos en consecuencia retomar la visión contingente que apuntábamos en el apartado 2.3 al indicar cómo un conjunto de variables significativo afecta de manera sustantiva a la función directiva.

Este artículo se centra en identificar cómo determinadas peculiaridades (las originadas por la gestión pública) afectan a la función de dirigir. Sin embargo, otras variables, como la configuración organizativa <sup>41</sup>; si estamos ante problemas que requieren macrogestión (o *governance*) o bien requieren microgestión; o el diferente entorno (político o administrativo) tienen gran relevancia. ¿Nos atreveríamos a afirmar que no hay diferencia entre la función directiva que ejerce el director general de la Policía con respecto al director de una ciudad sanitaria o con respecto al director general de una agencia tributaria?

---

<sup>41</sup> Para una primera tipología organizativa relevante para orientar una visión contingente de la función directiva pública, ver MINTZBERG (1995).

Hay parámetros «no públicos» que influyen significativamente. Incluso los tres parámetros «públicos» que hemos analizado en el artículo (interés general/bien público, proceso político y administración) actúan de una manera no homogénea sobre los directivos públicos como anotábamos al inicio de este último apartado.

Puntualizada la necesidad de una visión contingente y habiendo repasado ya los principales orígenes y las peculiaridades que comporta adjetivar la gestión con el calificativo de pública, pasamos en el siguiente apartado a analizar sus consecuencias sobre la función directiva.

#### 4. LAS PECULIARIDADES DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA DERIVADAS DE LAS SINGULARIDADES PROPIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

«Estas son las [...] maneras de ser derrotado:  
[...] la segunda, la ausencia de un sistema claro de recompensas y  
castigos;  
la tercera, la insuficiencia de entrenamiento;  
[...]y la sexta es el fallo de no seleccionar a los soldados fuertes y  
resueltos.

SUN TZU, *El arte de la guerra*. (500 a.C.)

«El modo de reclutamiento del hombre al que el Estado confiaba su mando permite explicar su incapacidad administrativa»

Henry FAYOL, *La incapacidad industrial del Estado* (1921, pág. 27)

Finalizaba el segundo capítulo habiendo identificado como común la naturaleza y los roles directivos tanto en los directivos privados como en los públicos. En el capítulo tercero se identificaron las peculiaridades de la gestión pública. Pasamos ahora a analizar las consecuencias de todo ello para la función directiva pública.

Para presentar estas consecuencias analizaremos primero las implicaciones que se puedan derivar de la identidad común en la naturaleza y los roles directivos, si bien no profundizaremos excesivamente en ello al no ser el objeto específico del trabajo. En segundo lugar, pasaremos a analizar de manera más detallada las implicaciones de las peculiaridades de la gestión pública identificadas. Con ello podremos abordar en el quinto y último capítulo las recomendaciones para una eventual política de personal directivo en la administración pública.

#### 4.1. IMPLICACIONES BÁSICAS DE LA IDENTIDAD DE LA NATURALEZA Y ROLES DIRECTIVOS TANTO EN EL ÁMBITO PÚBLICO COMO EN EL PRIVADO

De la identidad común se puede deducir de manera genérica que gran parte de las políticas y técnicas del sector privado pueden ser de utilidad para la política de directivos públicos. Su «importación» debe estar precedida de una cierta reflexión, pero esta identidad nos permite su traslación. En este apartado vamos a hacerlo con el concepto de «competencia», centro nuclear de una política de personal.

Podemos empezar afirmando que, igual que en el sector privado, en el sector público la piedra angular de la definición de una política de personal es una adecuada identificación de la aportación que cada puesto directivo debe realizar a la consecución de los fines de la institución u organización. ¿Cuál es la aportación que debe realizar el director general a la organización donde se inserta? Esa identificación nos permitirá definir los comportamientos deseados e identificar, en consecuencia, las competencias que son requeridas. Y es sobre este concepto «competencias» (junto con el de «valores»), sobre el que ya es posible construir una determinada política de personal.

De los comportamientos directivos genéricos deseados y necesarios ya hemos hablado ampliamente en el capítulo segundo, y han sido agrupados en roles para hacer posible el trabajar con ellos. Corresponde ahora su traducción en términos de competencias operativas.

Empecemos por recordar la definición de competencia: «la competencia se define como 'una característica subyacente en una persona, que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo' (en MITRANI *et al.*, 1992: 25). Esta definición permite recoger toda la peculiaridad propia de la gestión pública: el contenido de la palabra «exitosa» en la gestión pública viene fuertemente condicionada por las peculiaridades antes analizadas, que conllevan a una definición de éxito más compleja y que, en todo caso, no sólo tiene en cuenta los resultados de la gestión, sino también los medios, ya que el «cómo» hace las cosas la autoridad pública no deja de ser una fuente más de valor social, como se ha comentado en el capítulo tercero.

Tan importante como la definición de competencia lo es la definición de competencias «diferenciadoras»: serían aquellas que distinguen a un trabajador con actuación superior de un trabajador con actuación media. Serían las competencias que permitirían traducir en términos operativos el principio constitucional de mérito y capacidad. Estas serían distintas de las competencias «umbral» o «esenciales» que serían las que se necesitan para lograr una actuación media o mínimamente adecuada. Las competencias diferenciadora y umbral para un determinado puesto de trabajo son las que nos permitirán estable-

cer normas para la selección del personal, para evaluación de la actuación y para desarrollo personal, así como para otras políticas de personal (MITRANI *et al.*, 1992: 25-26).

Las competencias pueden consistir en motivaciones, rasgos del carácter, concepto de uno mismo, actitudes o valores, conocimientos, o capacidades cognoscitivas o de conducta: cualquier característica individual que se pueda medir de un modo fiable, y que se pueda demostrar que diferencia de una manera significativa los trabajadores que mantienen un desempeño excelente, de los medios o entre los trabajadores eficaces y los ineficaces (MITRANI *et al.*, 1992: p. 25- 26). Esta definición de competencias es fundamental que sea introducida por el legislador, la doctrina y la jurisprudencia si se quiere hacer del principio de mérito y capacidad un puntal de la eficacia y eficiencia de la Administración pública.

Empecemos por definir los conceptos antes mencionados. Entendemos por *motivación* una necesidad subyacente o una forma de pensar que impulsa, orienta y selecciona la conducta de una persona, por ejemplo, la necesidad de logro. Por *rasgo de carácter* entendemos una predisposición general a conducirse o reaccionar de un modo determinado; por ejemplo, confianza en uno mismo, autocontrol o resistencia al estrés. *Concepto de uno mismo* sería el conjunto de actitudes o valores con los que una persona se identifica. *Conocimientos* comprende tanto hechos como procedimientos, tanto técnicos como interpersonales. La mayoría de las investigaciones llevadas a cabo muestran que el contenido de conocimientos rara vez sirve para diferenciar a los trabajadores de actuación superior de aquellos otros que tienen una actuación media.

Finalmente, *capacidades cognoscitivas y de conducta* se refieren a las habilidades, ya sean ocultas (por ejemplo, razonamiento deductivo o inductivo), u observables (por ejemplo, capacidad de «escucha activa»). (MITRANI *et al.*, 1992: 24-25).

Comenta el especialista en recursos humanos MOOGHIEMSTRA (MITRANI *et al.*, 1992: 26-27): «Las competencias se diferencian en la medida en que pueden desarrollarse. El contenido de conocimientos y las capacidades conductistas son más fáciles de enseñar. Modificar las actitudes y los valores resulta más difícil. Aunque cambiar los motivos y los rasgos de carácter es posible, pero el proceso para lograrlo resulta largo, difícil y costoso. Desde el punto de vista coste/eficacia, la norma será: contratar por la motivación fundamental y los rasgos de carácter (competencias), y luego desarrollar en cada persona los conocimientos y las capacidades. La mayoría de empresas y organizaciones actúan a la inversa: contratan sobre la base de las acreditaciones académicas (graduados provenientes de buenos colegios y universidades), suponiendo que los candidatos aportarán, o se les podrán inculcar, las motivaciones y rasgos de carácter adecuados. En términos de coste/efi-

cacia, es preferible contratar a personas con «una base apropiada» (motivos y rasgos de carácter) y luego formarles en los conocimientos y capacidades necesarias para realizar un trabajo específico. O, en palabras de un director de personal: «Se puede enseñar a un pavo a trepar a un árbol, pero es más fácil contratar a una ardilla»<sup>42</sup>.

Llegados a este punto, la pregunta consecuente es: ¿cuáles son las competencias genéricas que pueden llenar de contenido a los roles directivos comunes tanto del sector privado como público?

Afortunadamente son cada vez más los estudios de campo que existen sobre las competencias requeridas en los puestos directivos y, así, dar respuesta a esta cuestión<sup>43</sup>. De hecho, se trata de un tema relativamente reciente en la investigación científica. Es el progreso de la psicometría entre 1920 y 1950 lo que permitió un avance significativo<sup>44</sup>. Se abandonaron las generalizaciones basadas en el estudio de dirigentes y militares relevantes y se empezaron a analizar a través de estudios empíricos directivos líderes con éxito y a comparar a aquellos efectivos con los no efectivos. Los estudios de STOGDILL a finales de los años 40, MAC LELAND desde 1965, MINER y GRANT en los setenta y, posteriormente, HOWARD y BRAY o de MC CALL y LOMBARDO (1983) han sido algunos de los más significativos hasta la actualidad<sup>45</sup>.

Sigo a continuación con el trabajo ya citado de MOOGHIEMSTRA, por ser una de las investigaciones más difundidas y por la base empírica que recoge todo el bagaje previo de MC BER y MAC LELAND. MOOGHIEMSTRA (en MITRANI *et al*, 1992: 39 y 55), teniendo en cuenta los nuevos retos que se están dando en el entorno y las tendencias de tipo organizativo, identifica un conjunto de competencias relevantes para el conjunto de directivos:

— Para altos directivos (directores generales o similares en nuestras administraciones públicas):

- **Razonamiento estratégico:** definido como la capacidad de comprender rápidamente las tendencias cambiantes del entorno, las oportunidades que puedan aparecer, las amenazas que se puedan dar, así como los puntos fuertes y débiles de su propia organización, de forma que se

<sup>42</sup> Se ha mantenido la traducción original.

<sup>43</sup> Entre los últimos estudios publicados en España son especialmente interesantes en el ámbito privado el estudio realizado por ESADE-Andersen Consulting (1995) y el estudio llevado a cabo por la consultora HAY GROUP (FERNÁNDEZ, 1995). El primero tiene el interés de contener resultados de una muestra muy amplia (más de un centenar de altos directivos) y a través de la metodología Delphi. En el segundo la muestra es de 51 directores generales a través de la metodología MCBER basada en la técnica de «entrevistas de incidentes críticos».

<sup>44</sup> Sigo aquí a QUIROGA (1996).

<sup>45</sup> En el campo específico de las habilidades directivas debemos destacar los estudios YUKL (1981) y WETTHEN y CAMERON (1991).

pueda determinar la respuesta estratégica óptima. Como se ve, se trata de competencias clave para desarrollar las funciones de conceptualización (*conceiving*), de monitor y de innovador (Cfr. capítulo segundo).

- **Liderazgo del cambio:** se podría definir como la capacidad de comunicar una atrayente visión de la estrategia de la organización que lleva a quienes están de una manera u otra afectados por ella,, transfiriéndoles su auténtica motivación y dedicación, impulsándoles a actuar como patrocinadores de la innovación y del espíritu emprendedor, y a asignar de modo óptimo los recursos de la organización para introducir los cambios que van siendo necesarios para el cumplimiento de la estrategia. Esta habilidad está especialmente vinculada al desarrollo de los roles de liderazgo, difusor/portavoz y asignador de recursos, tal y como los hemos descrito en el capítulo segundo.

- **Gestión de las relaciones:** definida como la capacidad de establecer relaciones con, e influir sobre, complicadas redes formadas por otras personas cuya colaboración es necesaria para el éxito de la organización y sobre las que no se posee una autoridad formal: usuarios, grupos de opinión, prensa, asociaciones, representantes de los trabajadores, personas con capacidad reguladora a todos los niveles (local, autonómico, nacional), legisladores, grupos de presión... El rol que reclama esta habilidad es el de enlace.

## SELECCION DE COMPETENCIAS GENÉRICAS

BETHELL-FOX (MITRANI *et al.*, 1992 p. 76) identifica 20 competencias genéricas que parecen ser la causa que da lugar a un desempeño superior en una serie de roles *técnicos, profesionales, comerciales y de dirección*. Se indica entre paréntesis la relación de la habilidad con los roles de referencia identificados en el segundo capítulo. Estas competencias genéricas se organizan en seis grupos principales:

### a) *Personales:*

1. Motivación por el logro: preocupación por trabajar bien o por competir para superar un estándar de alto nivel.
2. Preocupación por el orden y la calidad: preocupación por disminuir la incertidumbre mediante controles y comprobaciones y el establecimiento de unos sistemas claros y ordenados (véase la relación con los roles de control).
3. Iniciativa: predisposición para emprender acciones, mejorar resultados o crear oportunidades (véase la relación con el rol de innovador).
4. Búsqueda de información: curiosidad y deseo por obtener información amplia y también concreta para llegar al fondo de los asuntos (véase la relación con el rol de monitor).

### b) *Competencias de ayuda y servicio:*

5. Sensibilidad interpersonal: capacidad para escuchar adecuadamente y para comprender y responder a pensamientos, sentimientos o intereses de los demás, sin que éstos los hayan expresado o los expresen sólo parcialmente (véase la relación con el rol de liderazgo).

6. Orientación al servicio, al cliente/usuario: deseo de ayudar o servir a los demás a base de averiguar sus necesidades y después satisfacerlas. Entre los «clientes» puede incluirse a los compañeros de trabajo dentro de la empresa u otras unidades de la organización.
- c) *Competencias de influencia:*
7. Impacto e influencia: deseo de producir un impacto o efecto determinado sobre los demás, persuadirlos, convencerlos, influir en ellos o impresionarlos, con el fin de lograr que sigan un plan o una línea de acción (véase la relación con los roles de enlace y liderazgo).
  8. Conocimiento organizativo: capacidad de comprender y utilizar la dinámica existente dentro de las organizaciones (véase la relación con el rol de conceptualización y de enlace).
  9. Construcción de relaciones: capacidad para crear y mantener contactos amistosos con personas que son o serán útiles para alcanzar las metas relacionadas con el trabajo (véase la relación con el rol de enlace).
- d) *Competencias gerenciales:*
10. Desarrollo de personas: capacidad para emprender acciones eficaces para mejorar el talento y las capacidades de los demás (véase la relación con el rol de líder).
  11. Dirección de personas: capacidad de comunicar a los demás lo que es necesario hacer y lograr que cumplan los deseos de uno, teniendo en mente el bien de la organización a largo plazo (véase la relación con los roles difusor y liderazgo).
  12. Trabajo en equipo y cooperación: capacidad de trabajar y hacer que los demás trabajen, colaborando unos con otros (véase la relación con el rol de liderazgo).
  13. Liderazgo (interno): capacidad de desempeñar el rol de líder de un grupo o equipo (véase la relación con el rol del mismo nombre).
- e) *Competencias cognitivas:*
14. Pensamiento analítico: capacidad de comprender las situaciones y resolver los problemas, a base de separar sus partes constituyentes y meditar sobre ellas de una forma lógica y sistemática (véase la relación con el rol de conceptualización).
  15. Pensamiento conceptual: capacidad de identificar los modelos o conexiones entre situaciones y de identificar aspectos clave o subyacentes en asuntos complejos (véase la relación con el rol de conceptualización).
  16. Conocimientos y experiencia: capacidad de utilizar y ampliar el conocimiento técnico o de conseguir que los demás adquieran conocimientos relacionados con el trabajo.
- f) *Competencias psicológicas:*
17. Autocontrol: capacidad de mantener el control de uno mismo en situaciones estresantes o que provocan fuertes emociones.
  18. Confianza en sí mismo: creencia en la capacidad de uno mismo para elegir el enfoque adecuado para una tarea, y llevarla a cabo, especialmente en situaciones difíciles que suponen un reto.
  19. Comportamiento positivo ante fracasos: capacidad para justificar o explicar los problemas surgidos, los fracasos o los acontecimientos negativos.
  20. Compromiso con la organización: capacidad y deseo de orientar su comportamiento en la dirección indicada por las necesidades, prioridades y objetivos de la organización.

— Para los cuadros directivos restantes:

- **Fiabilidad**, es decir, la predisposición y capacidad para cambiar las estructuras y procesos de dirección, cuando sea necesario para poner en práctica la estrategia de cambio que la organización necesita (competencia muy relacionada con los roles de control).

- **Introducción del cambio**, entendida como la capacidad de «liderazgo del cambio» (similar a la de los altos directivos, indicada más arriba) necesaria para comunicar a los compañeros de trabajo que la organización necesita cambiar; y dotes de «gestión del cambio»: comunicación, formación y fomento del proceso de creación de grupos, necesarias para poner en práctica el cambio en sus grupos de trabajo (competencia muy relacionada con los roles de comunicación y liderazgo).

- **Sensibilidad interpersonal**, es decir, la capacidad de comprender y valorar las aportaciones de personas muy «diversas» (competencia muy relacionada con los roles interpersonales).

- **Delegación**, entendida como el conjunto de conductas de dirección basadas en: compartir la información, solicitar ideas de los compañeros de trabajo, fomentar el desarrollo de los empleados, delegar responsabilidades significativas, proporcionar información de retorno como «asesor», expresar expectativas positivas acerca de los subordinados, recompensar las mejoras de la actuación, etc., que hace que los trabajadores se sientan más capacitados y motivados para asumir mayores responsabilidades (competencia muy relacionada con el rol de liderazgo).

- **Trabajo en equipo**, entendido como el conjunto de dotes que facilitan la creación y desarrollo de equipos de trabajo, necesario para lograr que diversos grupos de personas trabajen juntos para alcanzar eficazmente un objetivo común; por ejemplo, establecer las metas y las funciones con claridad, controlar a los «que hablan demasiado», invitar a participar a los que «guardan silencio», resolver conflictos, etc., (competencia muy relacionada con el rol de liderazgo).

- **Transferibilidad**: es la capacidad para adaptarse rápidamente y funcionar eficazmente en entornos de trabajo altamente diferenciados.

Estas son las competencias directivas que podrían permitir el desempeño de los roles directivos genéricos identificados en el capítulo segundo. No obstante, una adecuada identificación de las capacidades requiere un análisis de los aspectos concretos más relevantes para cada organización y de cada puesto directivo. No es ésta la finalidad de este artículo, excepto en un aspecto concreto: las especificidades originadas en las peculiaridades propias de la organización y el

puesto directivo por el hecho de estar en el ámbito de la gestión pública. Por ello, ahora las pasamos a analizar con más detalle.

#### 4.2. IMPLICACIONES BÁSICAS DERIVADAS DE LAS PECULIARIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Del análisis realizado en el tercer capítulo podemos inferir que algunos roles y competencias directivas en el ámbito de lo público toman un relieve significativo. Describimos a continuación los más significativos señalando su origen. Como se verá, en algunos casos se trata de subrayar todavía más algunos de los roles o competencias ya indicados. No obstante, se ha considerado que por el hecho de ser requeridos por la gestión pública deben ser resaltados.

**Resolución de conflictos y asignador de recursos.** El modelo burocrático, inspirador de las estructuras organizativas públicas por excelencia, como se ha dicho, conlleva el requisito de un entorno estable. Hoy este tipo de entornos son poco frecuentes. Este desajuste implica la aparición de las anomalías ya comentadas en el tercer capítulo que obligan al directivo público a tener que ejercer con una gran intensidad los roles de toma de decisión, especialmente por lo que respecta a la resolución de conflictos y la (re)asignación de recursos. En consecuencia, las habilidades vinculadas con estos dos roles serán requeridas en mayor medida en el ámbito público, en tanto en cuanto el modelo burocrático se mantenga. Esta peculiaridad es más significativa entre los cuadros medios/altos de la función pública directiva actual que entre los puestos específicamente políticos, aunque también se dé en ellos.

**Trascendencia de los roles de control.** Como consecuencia de la naturaleza de las fuentes de valor en el ámbito público se hace muy difícil de cuantificar los «beneficios» o valor añadido de la acción pública. Asimismo, no todos los costes se contabilizan (el caso más claro es el de los programas regulatorios) y en muchos casos la cadena causal entre lo «producido» por la administración pública (el *output*) y el efecto deseado, objetivo de la acción pública (el *outcome*) es extraordinariamente «largo y oscuro». Un claro ejemplo es la política de evaluación del personal docente, con la intención de mejorar la calidad de la enseñanza y así contribuir a una mejora global de la formación profesional y cívica de los alumnos; que a su vez colabore en una mayor competitividad económica del país y de su conciencia cívica (sic).

Esta necesidad de distinguir entre *outcome* y *output*, y las dificultades de medida que esto conlleva, hace que se requiera especial habilidad en el diseño y uso de los sistemas de control y en general

en el desarrollo de los roles de control. Si esta característica no se da, habrá una mayor dificultad en la toma de decisiones y una menor presión hacia la racionalidad técnica. Asimismo, la capacidad organizativa de aprendizaje será menor y en consecuencia la capacidad de mejora del funcionamiento de las organizaciones e instituciones públicas menor también. Por último, debe reseñarse que en un entorno de mercado competitivo el *incentivo por el uso de la información* es muy alto. Comparativamente el proceso político es mucho menos incentivador, con lo que es natural el reducir la atención a los roles de control más allá de lo que la organización requiere.

**Importancia de los roles externos a la organización propia del directivo, especialmente del rol de enlace.**

Cuando se analizaba la naturaleza de los problemas que la gestión pública debe abordar, comentábamos su naturaleza eminentemente interorganizativa. Como consecuencia de ello, METCALFE afirma: «especialmente en los niveles superiores [de las organizaciones públicas], la gestión [...] es un proceso de negociación interorganizativo orientado a la construcción, mantenimiento y modificación de relaciones precarias de las que depende tanto el resultado de las organizaciones individualmente consideradas como el éxito de la política pública» (METCALFE, 1990: 4).

Las consecuencias de la naturaleza interorganizativa de los problemas públicos es en primer lugar un mayor requerimiento del rol de **enlace**. Muy relacionados con este rol están los roles de **negociación** y **portavoz**.

Todo ello configura, en parte, lo que en la literatura sobre ciencia política se denomina **liderazgo político**, entendido éste como un rol externo, algo que prácticamente la mayoría de los expertos en gestión ni recogen entre los roles directivos, ya que conceptúan al liderazgo como un rol a realizar con los propios subordinados, como un rol interno <sup>46</sup>. Este rol, eminentemente político, marca de manera sustancial la diferencia entre los altos puestos directivos privados y los puestos políticos electos y, en menor medida, con los puestos directivos públicos que aquí estamos analizando.

En suma, se trata de todo aquel conjunto de roles que permiten trabajar la denominada *politics* en el mundo anglosajón, es decir, aquel conjunto de actuaciones orientadas a crear coaliciones a favor de una determinada acción o política pública, ganar legitimidad,

---

<sup>46</sup> Esta fuerte exigencia de desarrollar un rol de liderazgo externo, que a la alta dirección pública se le impone, comporta normalmente una relativa desatención del liderazgo interno. Este hecho dificulta sobremedida los procesos de cambio internos como lo puedan ser las políticas de modernización o los intentos de cambio cultural, ya que requieren una fuerte dosis de liderazgo interno. Para una reflexión sobre el liderazgo externo y su relación con la (macro) gestión o gestión de las «instituciones», ver DOVE (1996).

crear un entorno favorable que permita el desarrollo de la política pública, etc.<sup>47</sup>.

En consecuencia, en el ámbito directivo público tomarán mayor relevancia que en el sector privado todas las habilidades y capacidades relacionadas con los mencionados roles, especialmente las habilidades de relaciones interpersonales y, entre otras, las «virtudes directivas» como la perseverancia y la persuasión, la capacidad de armonizar intereses y creación de consenso, las capacidades negociadoras, de expresión oral en público y en medios de comunicación.

#### Rol de conceptualización y diseño.

Las consecuencias de la multiplicidad de actores implicados en el proceso de decisión (ejecución y control); la compleja interacción entre los actores; la visibilidad pública; la falta de relación directa entre la buena gestión y la obtención de más y mejores recursos o entre la consecución de los objetivos perseguidos y la garantía de continuidad y supervivencia de la organización; y especialmente la naturaleza interorganizativa de los problemas públicos, hacen que la gestión pública requiera en mayor grado el desarrollo y revisión constante de marcos conceptuales amplios y complejos que permitan comprender cómo es la realidad y cómo se puede actuar sobre ella (el rol *conceiving* en términos de MINTZBERG).

METCALFE llega a afirmar que los líderes públicos han de afrontar una actividad política como una actividad creativa, esto es: desarrollar nuevas visiones y nuevos valores de los que se puedan derivar futuros objetivos y estrategias y que se concretarán en nuevos dispositivos sociales para dar tratamiento a los problemas sociales. Por ejemplo, la creación de mecanismos para la evaluación de la banca respecto a normas de prudencia que quieren preservar la integridad global del sistema, tema hoy candente a raíz de las últimas crisis financieras en Japón y Gran Bretaña. Este tipo de actividad es «intensivo» en capacidades de aprendizaje-organizativo e interorganizativo que permitan llevar al alto directivo público al constante rediseño de marcos conceptuales, de modelos, que permitan el desarrollo de las políticas que son de su responsabilidad. METCALFE afirma textualmente que «el *public management* es más gestionar por diseño que dirigir. Es crucial el constante diseño y rediseño de sistemas adaptables a los problemas públicos» (1990: 26)<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Uno de los desarrollos más completos y didácticos sobre el «rol político de enlace» (*political management*) lo puede encontrar el lector en MOORE (1995) capítulos 4º y 5º.

<sup>48</sup> En un interesante trabajo sobre la mejora de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas, DROR (1995: 16) comenta como la formación de los futuros altos directivos, entre otros responsables de las políticas públicas, debería contener especialmente «desde el pensamiento histórico hasta las matemáticas, desde las ciencias sociales hasta la filosofía de la acción» todo ello permitiría adaptar sus capacidades intelectuales a aquellas que requerirán en el futuro: o sea, entender procesos complejos donde actúan pluralidad de fuerzas que hacen poco predeterminable el resultado.

De todo ello se infiere que es muy probable que exista una presión significativa sobre las capacidades intelectuales de análisis, modelización y síntesis.

Ligados con este rol de conceptualización y como su consecuencia estaría el de liderazgo, en su «versión» más organizativa, es decir, la de crear visión compartida dentro de la organización; y evidentemente el rol innovador o emprendedor.

#### **Liderazgo y socialización en los valores básicos de la organización: sensibilidad por la globalidad y el largo plazo**

La peculiaridad básica de la gestión pública la hemos identificado en la naturaleza peculiar del objeto de su gestión: el *interés general* (habría que matizar como ya lo hicimos en el tercer capítulo, añadiendo «cuando éste, el interés general, sólo puede ser el resultado de la actuación deliberada, más allá de la simple agregación espontánea de los intereses particulares»).

Por otro lado, se ha dicho ya que la política de personal debe ser un instrumento más de la gestión pública y debe ser coherente con ésta y con sus peculiaridades. Al menos al nivel más institucional, al nivel constitucional, esa gestión pública viene caracterizada por una serie de preceptos que contienen los valores fundamentales defendidos por la Constitución. Por ello, estos valores deben convertirse en pieza central de la definición de las políticas de personal y especialmente de los procesos de socialización<sup>49</sup> que éstas deben definir. Y entre estos valores se encuentra el mencionado «interés general».

Sin embargo, la mera enumeración de estos valores y la descripción del diseño constitucional de la administración pública, reflejan, como ya se ha comentado, importantes problemas a los que deben enfrentarse los directivos: el diseño de la Constitución lleva a una frecuente tensión ética, ya que existe una potencial confrontación de valores defendidos por las políticas gubernamentales, los intereses generales y la legalidad vigente, o lo que es más frecuente, entre *interpretaciones distintas en situaciones ambiguas* de los «mandatos» que emergen de estas tres fuentes de valores constitucionales: la voluntad política del gobierno, los intereses generales y la legalidad vigente.

Se podría decir que debería existir coherencia entre todas ellas, pero la realidad política nos indica diariamente las frecuentes ocasiones que esto no es así: por desgracia no siempre se da la hipótesis ya comentada de que «hay típicos fines del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos del partido [en el poder]», o en términos más generales que hay un cierto consenso en

<sup>49</sup> Entendemos por socialización el proceso por el cual las personas hacen propios los valores de un grupo social, en este caso es el proceso por el que los directivos públicos hacen propios los valores de la institución donde desempeñan su función.

finos y medios en las políticas públicas. Aun siendo cierto en algunos casos, en el capítulo anterior hemos intentado describir la dificultad de la toma de decisiones políticas, especialmente la dificultad de esta claridad tanto en los fines como en los medios en la medida en que las interacciones de los diversos grupos y actores afectados entran en juego. Es más, como afirma MARCH (en METCALFE, 1990: 23) «los valores y preferencias frecuentemente se forman en el proceso de diseño y puesta en marcha de la política» y en función de los múltiples intereses de los actores que entran en juego.

Los fines típicos puede que existan en muchos casos, pero su generalidad o ambigüedad los hacen poco útiles para orientar de manera unívoca la acción del directivo. Al mismo tiempo, se exige al directivo su independencia con respecto a las diversas presiones y su compromiso con respecto a la política de gobierno y el valor social añadido perseguido. Esta posible existencia de conflicto de valores, hace especialmente importante la *capacidad de identificar los valores en confrontación* y la *capacidad de discernir de acuerdo con los valores superiores que están en juego*.

Es por ello que esta peculiaridad nos lleva a la necesidad de fortalecer los mecanismos de socialización a través de los cuales el directivo público *interiorice los «meta valores» constitucionales y el funcionamiento de la administración querido por la Constitución*. Es necesario que el directivo público asuma como propios los fines del servicio público, la sumisión a la política gubernamental (deberíamos decir la colaboración con esta política), y el resto de valores a los que la Constitución somete a la Administración pública.

A estos valores constitucionales hay que añadir otros (o si se desea, más que valores «sensibilidades») que se deducen de las peculiaridades de la propia gestión pública. Estos son: la visión de largo plazo o la sensibilidad por la globalidad.

La visión a corto plazo, ya comentada en el tercer capítulo, que implica una presión sobre el decisor para la selección de alternativas con impacto a corto plazo, o bien, la necesidad de realizar un fuerte esfuerzo pedagógico ante la necesidad de tomar decisiones costosas políticamente a corto plazo y necesarias a largo plazo. Esto explica que temas críticos relacionados con la solidaridad entre generaciones (políticas ecológicas, sistema de financiación de la seguridad social...) se pospongan hasta que la demanda social presente sea suficientemente fuerte como para compensar ese coste a corto. Por ello, es indispensable introducir o forzar entre los altos directivos públicos una fuerte sensibilidad por el largo plazo: el directivo público requiere tener en mente cómo las decisiones políticas de hoy afectan al largo plazo y cómo la inhibición política en el presente afecta al futuro.

Análogamente sucede con la necesidad de favorecer una visión global: por un lado, la excesiva departamentalización de la acción pública, que tiene su origen en el tamaño y el modelo burocrático y, por otro, la naturaleza de los problemas públicos, fuertemente interrelacionados, hacen también indispensable favorecer esa sensibilidad por una visión global. Un ejemplo de lo expuesto serían las políticas de lucha contra la marginación que implican acciones relacionadas con la lucha contra el paro, políticas formativas, urbanísticas, de acción social, de seguridad ciudadana, etc.

En consecuencia, para que el modelo que dibuja la Constitución funcione especialmente entre los directivos públicos, será indispensable plantearnos, como condición indispensable, una específica política de personal para directivos públicos, que persiga como fines explícitos que todo directivo que participa de la «potestad» del Estado pueda compartir los valores básicos que subyacen en el diseño institucional que la Constitución hace de la administración pública y del juego de poderes que pretende favorecer, así como una sensibilidad por el largo plazo y la globalidad.

Una segunda motivación para favorecer de manera explícita los procesos de socialización es la dificultad de utilizar en la gestión cotidiana los mecanismos de coordinación o control <sup>50</sup> tradicionales para garantizar la actuación deseada de los altos directivos públicos. Por ejemplo, la supervisión directa del trabajo de los directivos por un ministro fuertemente orientado hacia el exterior sólo puede ser somera, distante y puntual; la posibilidad de estandarizar la actividad del directivo fijando procedimientos puede causar el colapso ante una actividad que difícilmente puede normalizarse; los sistemas de control por resultados, precisamente por la dificultad de medida de resultados y la diferencia entre *outcomes* y *outputs* tienen también limitaciones <sup>51</sup>; el denominado ajuste mutuo o mecanismos informales de coordinación son claramente insuficientes: sólo quedarían la «estandarización de *inputs*» como instrumentos de coordinación y control, especialmente los denominados procesos de socialización y «autorregulación» del directivo, con lo que vuelve a ponerse de relieve su trascendencia para garantizar el comportamiento deseado por la Constitución.

**Tolerancia a la ambigüedad.** La tolerancia a la ambigüedad es considerada como una de las competencias necesarias para ganar capacidad y calidad en la toma de decisiones, uno de los «macro roles» directivos que se han identificado en el segundo capítulo. La mayor

---

<sup>50</sup> Para una exposición sucinta de los mecanismos de coordinación-control se recomienda la lectura de MINTZBERG (1984, primera parte).

<sup>51</sup> La necesidad de distinguir entre *output* y *outcome* y las dificultades de medida de éste, conlleva una fuerte dificultad de ligar la actuación del directivo con el sistema de recompensas y, en consecuencia, poder utilizar éste como un potente instrumento para actuar sobre el comportamiento directivo.

exigencia en el ámbito de la alta dirección pública de tolerar la ambigüedad se origina en el gran nivel de incertidumbre que el entorno político conlleva: son entornos poco predecibles y con interrelaciones complejas entre gran cantidad de actores implicados en una política pública. A esto se le añade la falta de relación directa entre la buena gestión y la obtención de más y mejores recursos, originado en parte en la ya citada falta de indicadores sintéticos de gestión y unas culturas organizativas fuertemente orientadas al poder.

#### 4.3. CONCLUSIÓN

El análisis hasta aquí realizado conduce a identificar un conjunto de roles y competencias a ellos ligadas que permiten convertirse en el fundamento de diversas políticas de directivos caracterizadas por ser respetuosas y dar respuesta a las necesidades de la gestión pública y en definitiva de los intereses generales.

La identidad de la naturaleza directiva, tanto en el ámbito público como en el privado, ha permitido poder hacer extensivas las competencias generales del mundo de la gestión al sector público. De hecho, un análisis comparado de las competencias identificadas en el punto 4.1 con los roles directivos nos indica cómo aquellas apoyan a éstos en su práctica totalidad <sup>52</sup>.

Un análisis pormenorizado de las peculiaridades públicas nos ha llevado a subrayar unos roles (enlace, conceptualización, liderazgo...) como especialmente relevantes en este ámbito (matizados por la necesaria visión contingente) <sup>53</sup>.

El resultado que se ha obtenido de manera deductiva no se aleja mucho de la orientación que ya han dado algunos países en la selección de roles y competencias relevantes para esbozar las políticas de sus directivos públicos.

Concretamente, si comparamos el modelo utilizado inicialmente en la Administración Federal de los Estados Unidos y posteriormente exten-

---

<sup>52</sup> La coherencia entre el modelo de roles expuesto (y basado en Henry MINTZBERG, 1983, 1994) y las propuestas de competencias seleccionada (basada en último término en BOYATZIS, MITRANI *et al.*, 1992) es alta. Todos los roles pueden identificar competencias en qué apoyarse y viceversa, toda competencia puede reconducirse a un rol. Las disonancias estarían centradas en el alto peso que se le da a las competencias relacionadas con el rol de liderazgo: más de una docena sobre un total de 28, cuando la mayoría de los roles se ven sólo apoyados por 1 ó 2 competencias. Asimismo, no se ajustan al modelo de MINTZBERG, fundamentalmente las competencias psicológicas, probablemente debido a que MINTZBERG intenta construir el modelo a partir de la demanda organizativa sobre la persona e intentando aislar esta variable (la persona) del resto del modelo.

<sup>53</sup> Para completar esta visión son interesantes los estudios empíricos comparados entre directivos del sector público y del sector privado. En LYNN y WILDAVSKY (1990, 57-110) se recoge el estudio del Hal G. RAINEY en donde se identifican y comentan 16 estudios de interés en esta materia.

dido a otros niveles, con el resultado de nuestra reflexión podremos observar cómo las competencias del ya comentado Leadership Excellence Inventory «LEI» dan cobertura a la totalidad de los roles directivos identificados, si bien con alguna deficiencia por lo que respecta al rol de conceptualización. Asimismo, este modelo de competencias específico de la administración pública puede subsumir el modelo general propuesto en el apartado 4.1 de MOOGHIEMSTRA, si bien éste contempla con más amplitud las competencias psicológicas y personales.

En definitiva, el resultado de la reflexión realizada, es prácticamente homologable al modelo utilizado por la Administración Federal de los Estados Unidos (LEI), escogido como estudio de contraste por su amplia base empírica y conceptual, que lo sitúa como referente a nivel mundial <sup>54</sup>.

De todo ello (los roles directivos con las competencias que los apoyan y filtradas las peculiaridades públicas) podemos deducir un modelo de competencias útil para ayudar a construir una política de personal directivo para las administraciones públicas.

A partir de este fundamento es posible dibujar diversas políticas de selección, de carrera... incluso su cobertura jurídica, coherente con las necesidades públicas. Hay que subrayar este plural: del análisis hecho no se deduce una alternativa específica, sino más bien una delimitación de los requerimientos a satisfacer. Esta satisfacción se puede realizar de diversas maneras en función de opciones políticas y técnicas que se deseen primar, pero siempre con la garantía de dar respuesta a las necesidades de la gestión pública.

Con la finalidad de ayudar algo en esta reflexión, se ofrecen algunas sugerencias para orientar la política legislativa y la posible puesta en marcha de una eventual política de directivos, que son el objeto del siguiente capítulo.

## COMPETENCIAS REQUERIDAS PARA LOS PUESTOS DIRECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE LOS EE.UU.

### COMPETENCIA Y DEFINICIÓN

**Resolución de conflictos:** Se anticipa e intenta resolver los enfrentamientos, desacuerdos y quejas de una manera constructiva.

<sup>54</sup> La visión contingente es aquí también válida. No cabe una traslación directa de lo válido en la Administración Federal de los EE.UU. a nuestras distintas realidades administrativas. La matriz administrativa, el tamaño, la cultura jurídica... nos obligan a subrayar y matizar las conclusiones obtenidas, pero en ningún caso a invalidarlas. De hecho, corrobora esta afirmación el resultado del estudio DELPHI realizado por el Ministerio de Administraciones Públicas (1990), en la respuesta al perfil requerido por el directivo de la Administración Central, hubo un nivel de consenso alto (entre el 78 y 87%) en las competencias: comunicación, capacidad de

**Pensamiento creativo:** Desarrolla nuevas perspectivas y soluciones; favorece la innovación entre los demás.

**Orientación al cliente:** Busca activamente los requisitos del cliente; asegura que las necesidades del cliente están resueltas; continuamente busca mejorar la calidad de los servicios, de los productos y los procesos.

**Capacidad de tomar decisiones:** Decide actuaciones y se arriesga cuando es necesario; elabora decisiones difíciles cuando son necesarias.

**Estar al corriente de los acontecimientos externos:** Está informado sobre leyes, planes de acción, política, prioridades de la Administración, tendencias, intereses determinados y otras cuestiones; considera los impactos exteriores de sus decisiones o acciones; utiliza la información para tomar decisiones.

**Gestión financiera:** Prepara y justifica el presupuesto; hace el seguimiento de los gastos, dirige la gestión de compras y de contratación.

**Flexibilidad:** Se adapta a los cambios en el entorno del trabajo; soporta eficientemente «el stress».

**Gestión de los Recursos Humanos:** Asegura un eficiente reclutamiento, selección, formación, evaluación del rendimiento, reconocimiento del trabajo realizado, y una acción correctiva/disciplinaria en caso necesario; promueve una ocupación efectiva, buenas relaciones laborales, y bienestar del trabajador.

**Influencia/negociación:** Conecta con, y suministra información a, grupos e individuales claves; utiliza apropiadamente la negociación, persuasión, y autoridad en la relación con otros para conseguir un objetivo de la organización.

**Habilidades interpersonales:** Considera y responde apropiadamente a las necesidades, sentimientos, capacidades e intereses de los demás; sabe dar respuesta a los requerimientos personales de los demás; trata a los demás con equidad.

**Liderazgo:** Personifica y anima a comportamientos de altos niveles de exigencia; adapta el estilo de dirección a situaciones y personas; da fuerza, motiva y orienta a los demás

**Gestión de los controles de la integridad/honestidad:** Tutela la integridad de los procedimientos de la organización; promueve prácticas éticas y efectivas.

**Gestión diferenciada del personal:** Reconoce el valor de la cultura, etnia, sexo y otras diferencias individuales y de grupo; provee las oportunidades de ocupación y desarrollo de oportunidades para todos.

**Comunicación oral:** Escucha a los demás; aclara y hace efectivas las presentaciones orales a individuos y grupos (NOTA: el uso del lenguaje de señas ha de ser apropiado para personas sordas o que oyen con dificultad).

**Planificar y evaluar:** Establece políticas, líneas maestras, criterios, planes y prioridades; identifica las fuentes de recursos requeridas; proyecta y coordina con los otros; controla el progreso y evalúa los resultados; mejora la eficiencia y efectividad organizacional.

**Resolver problemas:** Reconoce y define los problemas; analiza la información relevante; anima a tener soluciones alternativas y planifica para resolver los problemas.

**Autorresponsabilidad (Directiva):** Evalúa con realismo sus propias fuerzas, debilidades y el impacto sobre los otros; sabe aprender de los demás; trabaja persistentemente hacia un objetivo; demuestra seguridad en sí mismo; invierte en su propio desarrollo; administra con eficacia su propio tiempo.

**Creación de equipos:** Favorece la cooperación, la comunicación y el consenso entre los grupos.

**Competencia técnica:** Demuestra una alta habilidad y conocimiento técnico, así como un conocimiento de los impactos de los componentes técnicos de su gestión en áreas de responsabilidad que le afectan.

**Dirección técnica:** Anima a la plantilla a estar informada sobre las nuevas tecnologías; aplica nuevas tecnologías a las necesidades organizativas; asegura que la plantilla esté entrenada, preparada y con capacidad para el uso de las tecnologías que se introducen.

**Visión:** Crea y comparte la visión de la organización; promueve un amplio sentimiento de pertinencia; lidera con éxito los cambios organizacionales.

**Comunicación escrita:** Comunica de manera efectiva por escrito; revisa y critica los escritos de los demás.

## 5. RECOMENDACIONES PARA UNA EVENTUAL POLÍTICA DE DIRECTIVOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

«El mejor gobernante es aquel de cuya existencia la gente apenas se entera.»

LAO TSE, *Tao Te King* (Cap. 17) (Año 600 a.C.)

### 5.1. RESITUANDO UNA EVENTUAL POLÍTICA DE DIRECTIVOS

La secuencia del artículo ha sido identificar la esencia del trabajo directivo en primer lugar, para pasar acto seguido a analizar las características peculiares de la gestión pública y, por último, concretar las implicaciones de todo ello en la dirección pública. Cumple ahora dar algunas recomendaciones para una eventual política de directivos en las administraciones públicas y aportar criterios de política legislativa.

No obstante, es necesario previamente volver a fijar el marco donde estas recomendaciones pueden tener sentido: en primer lugar, hay que recordar de nuevo que la política de directivos es parte de la política de personal y que las políticas de personal son un instrumento para la coordinación y la consecución de los fines organizativos. Su contribución se centra en actuar a través del comportamiento profesional para conseguir aquellas maneras de actuar que más contribuyen a la consecución de los fines institucionales.

Por ello, cuando se habla de estatuto, de clasificación en cuerpos y escalas, de oposiciones y otros medios de selección, de provisión de puestos políticos o de funcionarios de carrera, de situaciones administrativas... es común perder de vista la componente teleológica de todo ello y así olvidar el elemento vertebrador de todo ese conjunto de instrumentos.

Nos permitirá recuperar ese componente finalista el recordar el origen de la propia institución de la función pública en los siglos XVIII y XIX<sup>55</sup>. Se buscaba entonces conseguir una independencia en la actuación de las personas al servicio de la administración con respecto a las monarquías más o menos absolutistas previas a los regímenes democráticos<sup>56</sup> o más tarde de los partidos que ocupan el poder. Es decir, se buscaba garantizar un determinado comportamiento del servidor público, como ya se ha dicho.

Este comportamiento, su definición y los sistemas para garantizarlo es el objeto de toda política de personal, directivo o no. Es por ello necesario hacer algunas consideraciones sobre el comportamiento humano en las organizaciones.

El comportamiento humano, incluido en él el comportamiento profesional, es el resultado de una compleja interacción de un gran número de variables: herencia genética, educación familiar, situación económica, grupo de referencia básico, variables relacionadas con el entorno de trabajo... Sin embargo, la mayoría de estas variables son, para el responsable público de las políticas de personal, datos que devienen inamovibles, dejando de tener esa característica de «variable» para la política de directivos. Debe, en consecuencia, centrarse en aquellas variables que están a su alcance.

Es necesario, sin embargo, volver a insistir, como lo han hecho los científicos y académicos de las ciencias de gestión ya clásicos (MASHLOW, MAYO, HERZBERG...) en cuales son las variables clave que actúan sobre el comportamiento humano y profesional y cómo actúan. Seguimos aquí a HERZBERG (1987): las variables que hemos mencionado en el texto (las políticas retributivas, de selección...) pueden considerarse variables de «entorno». Estas se caracterizan por el hecho de que si están mal resueltas generan desmotivación y comportamientos disfuncionales, mientras que si las resolvemos adecuadamente *no generan ni lo uno ni lo otro*, tan sólo permiten que otro tipo de variables, las denominadas «intrínsecas» entren en juego. Estas son, por ejemplo, las relaciones jefe-subordinado, las relaciones con los compañeros de trabajo, el sentido profesional o humano que para una persona puede tener su trabajo, el nivel de autonomía de trabajo... Todas éstas son variables que entran en juego y pueden ser grandes motivadores *si las*

---

<sup>55</sup> Véanse el Real Decreto del 3 de abril de 1828 sobre el Nuevo Arreglo de Funcionarios (Gaceta de Madrid de 3 de abril de 1828), Real Decreto del 18 de junio de 1852 (Gaceta de Madrid de 20 de junio de 1852) y la Ley de 25 de junio de 1864, como inicio de un proceso garantista del estatuto de la función pública, orientado hacia un cierto proceso de profesionalización.

<sup>56</sup> De hecho, ya muchos siglos antes los monarcas absolutistas introdujeron instituciones parecidas en el ámbito militar, con una finalidad análoga: la de lograr una independencia de los contingentes de soldados de los señores, condes, marqueses... a quienes «pertenecían» y a quienes en principio debían fidelidad, lo que no garantizaba al monarca ni la fidelidad ni la necesaria capacidad de gestión. Para ello se recurrió a la «profesionalización» mayor y más generalizada de las tropas reales.

*anteriores* están suficientemente *resueltas*. Como puede observarse, éstas son variables fundamentales para conseguir los comportamientos funcionales deseados, pero a su vez son variables que se dan en el propio puesto de trabajo, a nivel «micro», con lo que se convierten en variables sobre las cuales los responsables de las políticas de personal, aun siendo críticas, sólo pueden actuar de manera indirecta y especialmente a través de los cuadros de mando intermedios.

Por último, hay otro ámbito de gestión, el del diseño organizativo, que para actuar sobre el comportamiento profesional es clave. También éste ha quedado tradicionalmente lejos de las capacidades de los responsables de personal y pocas veces se ha utilizado en el ámbito público en todas sus posibilidades. Así, son instrumentos muy útiles para actuar sobre el comportamiento profesional: los diversos sistemas de coordinación, especialmente los sistemas de planificación y control, (en general, el diseño de los sistemas de información), la creación de dispositivos de enlace, los sistemas de estandarización de procedimientos ... (cfr. CHILD 1989, GALBRAITH, 1977, MINTZBERG, 1984). Estos son tanto o más importantes en ocasiones que las propias políticas de personal y éstas sólo son del todo útiles cuando son coherentes con el diseño organizativo.

En suma, hay que tener una visión de las diversas áreas de gestión como variables para conseguir tales comportamientos profesionales deseados: la definición, descripción y valoración de puestos de trabajo; el reclutamiento, la selección y la provisión; los procesos de socialización; la formación; la evaluación; la retribución... tienen por finalidad conseguir unos determinados comportamientos profesionales calificados como necesarios para la organización. De lo que se trata es de resituar los diversos componentes que dibujan una función pública y las políticas de personal como elementos instrumentales para favorecer aquellos comportamientos que más contribuyan a la consecución de los fines institucionales e intentar la coherencia con el diseño organizativo por el que se opte.

Sentado todo ello abordamos las consecuencias de lo afirmado hasta el momento.

## 5.2. SUGERENCIAS PARA UNA EVENTUAL POLÍTICA DE DIRECTIVOS <sup>57</sup>

Identificados en los capítulos anteriores los roles, las competencias y los valores relevantes para la dirección pública, debemos hacer un

---

<sup>57</sup> Para una descripción técnico-jurídica que permite un análisis crítico de la situación actual de la función directiva en el sector público, ver el completo y bien sistematizado trabajo de JIMÉNEZ ASENSIO (1996). Recomendamos su lectura como diagnóstico previo a las sugerencias que siguen.

breve repaso de las políticas o ámbitos de actuación que componen una política de personal <sup>58</sup>. No se trata tanto de sustituir la inevitable reflexión específica que toda administración debe realizar, pues las afirmaciones aquí expuestas requieren una concreción, organización por organización, sino de incitar a algunas reflexiones que los responsables de las políticas de personal y algunos miembros del poder legislativo deben hacerse, y realizar algunas sugerencias que puedan ser de una cierta validez genérica. Para ello repasaremos los principales subsistemas que componen una política de personal, en este caso de carácter directivo <sup>59</sup>, planteando una serie de sugerencias para cada uno de ellos.

#### A. *Planificación de recursos y estructura de puestos*

1. Un buen directivo no se improvisa. Esta es una afirmación que se puede fácilmente desprender de la reflexión hasta aquí realizada. En consecuencia, es necesario establecer instrumentos de planificación que permitan una optimización y correcta distribución de los recursos existentes y potenciales. Para planificar y estructurar los puestos, toda Administración se verá obligada a definir qué entiende por puestos directivos.

Esta definición debe cumplir con los requisitos establecidos en el segundo capítulo, es decir, han de caracterizarse por conseguir sus resultados a través de otros puestos de trabajo formalmente supeditados a su dirección y caracterizados por tener un alto nivel relativo de discrecionalidad, responsabilidad e impacto, y el ejercicio efectivo de los roles directivos identificados como parte sustancial del puesto.

Sin embargo, desde una perspectiva organizativa no es necesario que todos los puestos que cumplan estos requisitos estén sometidos a idéntico tratamiento. Aunque se trate de una diferenciación de grado, es cierto que los puestos directivos altos son los que encajarían adecuadamente la definición dada pudiendo el resto tener un tratamiento más parecido a las políticas de personal de cuadros intermedios.

Por ello, siguiendo la definición apuntada en el capítulo 2 y para el caso de la administración central y gran parte de las autonómicas, la sugerencia es hacer coincidir los puestos directivos con los dependientes directamente de puestos políticos puros (Ministros, Ministras, Conseje-

---

<sup>58</sup> Para un estudio comparativo de modelos y políticas de directivos públicos ver IDGP-ESADE (1995) Cap. III. En él puede encontrarse una detallada exposición de los casos de las administraciones estatales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Francia, Italia y Gran Bretaña.

<sup>59</sup> Seguimos aquí la metodología expuesta en el trabajo de LONGO (1995) si bien haciendo las adaptaciones necesarias al campo que nos ocupa.

ros, Consejeras y en el caso de la administración local de un cierto tamaño, serían los puestos dependientes directamente de Alcaldes/Alcaldesas y Concejales). En otras palabras: los actuales Directores/Directoras Generales y el resto de puestos más o menos asimilables (Secretarios/Secretarias Generales, Secretarios/Secretarias Generales Técnicos...) <sup>60</sup>, directores de organismos autónomos, agencias, entes públicos y otras figuras jurídicas análogas. Este planteamiento nos permitirá distinguir entre el nivel político compuesto (en el caso de la Administración Central) por Presidente, Ministro (y quizás Secretarios de Estado) como parte del Gobierno y los Subsecretarios, Directores Generales, como órganos específicos de la Administración. Esta postura sería coherente con la distinción realizada en el capítulo segundo en términos de contenido de los puestos de trabajo, donde afirmábamos que los puestos políticos, aun teniendo un claro componente directivo, el rol político primaba de tal manera que no era conveniente agruparlos y menos darles un tratamiento jurídico-organizativo análogo.

Todo ello llevaría a optar por un sistema vertebrado en 3 ejes: políticos, directivos y funcionarios <sup>61</sup>

2. Otro componente de la planificación es la definición de la acción de gobierno, y su traducción en términos de estructura. Aquella debería permitir conocer el posible crecimiento o decrecimiento de este tipo de puestos, especialmente si en ella se dibujan, aunque sea a grandes rasgos, una política concreta de administración pública y los criterios de estructura organizativa que inspirarán la acción gubernamental. Por desgracia, es harto difícil que todo esto se concrete. Ante ello cabe trabajar con las tendencias existentes, que en este campo suelen ser bastante estables, a pesar de los tópicos de reducción de altos cargos en las campañas electorales <sup>62</sup>.

3. Otra sugerencia es realizar el necesario diseño, descripción, clasificación y valoración de puestos. Sin este trabajo de «infraestructura» es imposible articular una política de personal directivo coherente. No es lo mismo ocupar el puesto de Director General de Turismo que el de Director General de un importante centro de investigación público o ser el director o gerente de uno de los mayores centros hospitalarios del país.

Los puestos directivos son heterogéneos entre sí y el directivo público no es igualmente válido para cualquier puesto. Es en función

---

<sup>60</sup> Esta parece ser la opción que se intuye en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, según la redacción del artículo 6.

<sup>61</sup> Análogo a los sistemas del «Senior Executive Service» de los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Canadá o al reciente modelo de la *dirigenza pubblica* en Italia.

<sup>62</sup> En la mayoría de los países en que existe una institucionalización de la función directiva pública, ésta oscila entre el 0,4% y el 1% del total de personal al servicio de la Administración Pública. Para mayor detalle ver IDGP-ESADE (1995: 15).

de la finalidad del puesto y de las funciones y tareas más relevantes, en consonancia con las políticas públicas a desarrollar, que es posible llevar a cabo esta tarea de distinguir entre puestos directivos. Las funciones directivas analizadas en el segundo capítulo se convierten aquí en columna vertebral del trabajo a realizar, que deberá ser matizado para cada puesto <sup>63</sup>.

## B. Reclutamiento y selección

4. La primera sugerencia es garantizar un número mínimo de candidaturas para las vacantes existentes. Este número suele estar en función de tres variables: perspectiva retributiva a corto y medio plazo, contenido y finalidad de los puestos (atractivo para los aspirantes) y la reputación de la organización. Muchos nombramientos se ven limitados a uno o dos candidatos sin que ello permita garantizar un proceso selectivo con garantías. Esta realidad debería abogar por una actitud proactiva de búsqueda de candidatos desde las unidades competentes, evitando así algo común en los nombramientos en el modelo de «altos cargos»: la precipitación.

5. La siguiente propuesta hace referencia a uno de los grandes debates: estos puestos ¿han de ser ocupados por políticos, por funcionarios, por profesionales de la gestión provenientes del sector privado? Para muchos lectores ésta es la gran cuestión, obviada expresamente hasta este punto en el presente artículo. La reflexión hasta este momento realizada nos conduce, si bien no de una manera «determinista», pero sí con una gran claridad, hacia la necesaria *profesionalización* de estos puestos: su contenido, su complejidad, su trascendencia y el propio diseño que la Constitución hace de la Administración pública <sup>64</sup> decanta el fiel de la balanza hacia una progresiva profesionalización <sup>65</sup>. A la naturaleza de la función directiva y el diseño constitucional, como argumentos de fondo de la profesionalización, se le añade la experiencia positiva de países con un desarrollo administrativo y un funcionamiento de sus administraciones de alto nivel y las recomendaciones de expertos como es el caso del mencionado Informe Nolan (1996) o del Comité de Gestión Pública de la OCDE de 1988. Este subraya que «es preciso delimitar claramente la separación

---

<sup>63</sup> Es de especial interés el sistema del Senior Executive Service de los EE.UU. que a través del *Leadership Excellence Inventory*, permite una descripción de puesto a puesto permitiendo individualizar gran parte de la política de personal directivo.

<sup>64</sup> Ver JIMÉNEZ ASENSIO (1996: 34 y ss.)

<sup>65</sup> Así parece que se vislumbra aunque de una manera muy tímida en la mencionada Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, artículo 6, apartado 10, en el que se establece que «Los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia...».

entre la dirección y función política que realizan los gobiernos, de la función administrativa que se encarga de ejecutar [...] y cumplir su programa surgido de un previo proceso electoral; y dentro de la función administrativa, es precisa la existencia de un estrato o grupo profesional directivo público que, con garantías de neutralidad de actuación, tengan la suficiente cualificación y capacidad para transformar y concretar los objetivos y programas políticos de carácter general y abstracto en objetivos y medios de carácter administrativo a través de planes, proyectos y programas concretos» (CANALES, 1996: 154).

Profesionalización *no* significa ni funcionarización <sup>66</sup> (acceso sólo de funcionarios de carrera), ni externalización (acceso de profesionales externos a la administración), ni pérdida de legitimidad democrática (porque se pudiera llegar a impedir el paso a personas con perfiles políticos) <sup>67</sup>.

Profesionalización significa que el criterio de acceso a puestos que hemos denominado como de dirección pública debe basarse en el cumplimiento de los perfiles directivos apuntados en los capítulos 2 y 4, ya que «ni la cultura política, ni las diferentes subculturas burocráticas y técnicas del mundo funcionarial producen en forma natural las nuevas competencias requeridas» (IDGP-ESADE, 1995: 3). Así, el reclutamiento de candidaturas puede y debe ser indistintamente político, funcionarial o ajeno a ambos. El elemento crucial son las capacidades, la idoneidad de la persona para responder adecuadamente al perfil del puesto como ya hemos apuntado reiteradamente, tanto en términos de conocimientos, como de habilidades, como de actitudes. Que los procesos selectivos respondan a este principio de mérito (en el sentido más amplio del término «mérito») es el ser o no ser del sistema de directivos.

6. Un sistema selectivo que tenga que valorar los conocimientos, habilidades y actitudes mencionados en los capítulos precedentes es sofisticado y reclama una alta profesionalización de los evaluadores. Estos deben tener competencias profesionales para la aplicación de técnicas e instrumentos de selección especializados, como test, *rol playings*, entrevistas, análisis de la vida profesional previa, petición de referencias, utilización de *assessment centers*, períodos de prueba evaluables... Los procesos selectivos deberán poder utilizar todos aquellos sistemas de acreditación de méritos, digamos mejor de capacidad o de idoneidad que sea menester. A ello hay que añadir una característica más del sistema: la rapidez. No deberían superarse plazos de 1 ó 2 meses si se desea no perjudicar el funcionamiento de las organizaciones.

<sup>66</sup> Para una primera aproximación crítica a la propuesta de construir dentro del modelo funcionarial un segmento directivo, ver IDGP-ESADE (1995, pág. 5 y siguientes).

<sup>67</sup> Para una aproximación crítica al modelo de «Altos Cargos», ver JIMÉNEZ ASENSIO (1996, segunda parte).

### C. Adscripción y movilidad

7. Esto no invalida que la presencia del político y su decisión debe tenerse en consideración de manera significativa. Si lo que se necesita es crear equipos de trabajo cohesionados y si se debe valorar la confianza, pues, como hemos comentado, se trata de un componente fundamental ante la ausencia o buen funcionamiento de los mecanismos tradicionales de control, el estamento político debe en consecuencia intervenir de manera significativa en estos procesos.

¿Cómo articular esta presencia política y la confianza con el sistema de selección apuntado? Como ya funciona en otras administraciones públicas, el proceso selectivo o de provisión debe contemplar varias fases. En una de ellas, lógicamente la última, se debe presentar al cargo político un mínimo de candidatos (entre 3 y 5 puede ser un buen número) entre los cuales, atendiendo a que ya han cumplido los requisitos establecidos, puede escoger libremente <sup>68</sup>.

8. Lo afirmado para la selección debe afirmarse también para los procesos de provisión de puestos (o sistema de selección interna): los conocimientos, habilidades y actitudes deben pivotar sobre lo ya analizado. Aquello que requiere el puesto de trabajo en sentido amplio (aquello que requiere la organización, el servicio público) debe ser el patrón de medida; los sistemas de acreditación amplios; el sistema de evaluación altamente profesionalizado e imparcial.

9. Un sistema puro de puestos de trabajo o sistema abierto tiene, como el sistema de cuerpos o cerrado o de carrera, sus ventajas e inconvenientes. Aquí se está dibujando un sistema mixto decantado hacia el modelo de puestos. Sin embargo, deben recogerse aportaciones del modelo de carrera, y en especial la posibilidad de movilidad y promoción.

No parece fácil encontrar a buenos directivos públicos si se atiende a los requerimientos establecidos en el cuarto capítulo. Por ello, es importante poder definir ciertos planes de carrera que permitan el desarrollo profesional y económico, de aquellos directivos con perspectivas de poder aportar valor significativo a la organización. Por ello, junto con un buen diseño de la política retributiva que se comen-

---

<sup>68</sup> En el caso de la Administración Federal de Nueva Zelanda existe un proceso en tres fases: 1º-Expertos externos hacen una preselección. 2º-Los preseleccionados son entrevistados por un panel de especialistas. Sobre la recomendación de éstos la State Service Commission selecciona el candidato. 3º-Corresponde al Gobierno el nombramiento definitivo. Este, motivadamente, podría rechazar la propuesta de la Comisión. Hasta el momento no ha pasado nunca. En el caso de Gran Bretaña, los niveles más altos de su *Senior Open Structure* están en manos del Comité de Altos Nombramientos, organismo que centraliza todos los procesos selectivos de alto nivel. Es conveniente plantearse la viabilidad política de que los componentes de este tipo de comisiones vengan consensuados por una mayoría parlamentaria cualificada.

tará más adelante, es del todo necesario definir procesos de movilidad deseables para la organización y en los que también se considere la posibilidad, sin ser éste el motivo principal, del desarrollo profesional del directivo <sup>69</sup>.

En todo caso, el acceso a un puesto de trabajo debe poder ser mixto: deben poder acceder al mismo candidatos internos a la organización y externos.

#### D. *Procesos de socialización*

10. Entendíamos por socialización el proceso por el cual el directivo público compartía, hacía suyos, los valores básicos descritos en los apartados anteriores y que son la base de los comportamientos requeridos por el servicio público. Comentábamos también que por las dificultades para utilizar otros mecanismos de coordinación (como la planificación, la supervisión directa, los sistemas de información...), la socialización devenía piedra angular de la política de personal directivo. Por ello, es necesario que se contemplen medidas como procesos de acogida, formación, sesiones de socialización explícita o indirecta, sistema de normas, política de movilidad-rotación y sistemas de recompensas (en el sentido amplio) entre muchos otros sistemas que faciliten y favorezcan los procesos de socialización apuntados <sup>70</sup>. En este sentido, vuelve a tomar importancia la creación de un estatuto específico para el personal directivo, ya que la pertenencia a un colectivo fuertemente definido puede facilitar estos procesos.

#### E. *Sistemas de evaluación*

11. La evaluación no ha sido considerada entre las administraciones públicas españolas como un instrumento significativo de la política de personal. A diferencia de otras administraciones <sup>71</sup>, las administraciones españolas, con algunas excepciones <sup>72</sup>, no han tenido práctica ni han

<sup>69</sup> En julio de 1995 el Gobierno británico propuso una serie de cambios en su *Senior Open Structure* entre las que se encuentra la de garantizar la promoción y movilidad de la estructura directiva pública. Así, se reafirma como criterio que la mayoría de los cargos sean ocupados mediante promoción interna, aunque se contemplen incorporaciones externas.

<sup>70</sup> Una de las reflexiones y recomendaciones más importantes en los últimos años sobre la conducta de altos directivos y la necesidad de reforzar los valores básicos en la administración pública es el conocido y ya citado Informe Nolan (1996, versión en castellano).

<sup>71</sup> Un ejemplo paradigmático, aunque muy criticado por su burocratización, es el sistema francés de *Notation* en funcionamiento ininterrumpido desde 1959 y en este momento en revisión para ser potenciado como un instrumento de gestión de personal. Para el caso del personal directivo es de especial interés el caso británico.

<sup>72</sup> Ver LOSADA (1995), BOUZADA (1995) y SALVADOR (1996).

percibido la evaluación como un instrumento clave para la formación, la promoción, la mejora continua en el puesto de trabajo... y especialmente para favorecer aquellos comportamientos profesionales deseados.

En la política de directivos la evaluación es una herramienta clave para reforzar los valores y los comportamientos requeridos, incluso para diseñar la política retributiva. Sin embargo, hay dos cuestiones a considerar si se utiliza en el ámbito de dirección pública: tradicionalmente los sistemas de evaluación se han centrado en la evaluación del rendimiento (grado de consecución de los objetivos dados unos determinados medios) o en la evaluación de los comportamientos. Es tradicional en el sector privado la evaluación del rendimiento. No obstante, la dificultad de medidas sintéticas de resultados en el ámbito público, la difícil concreción de determinados objetivos y la importancia de romper la orientación al corto plazo hacen muy necesario que la evaluación sea mixta (resultados y comportamientos) y así favorecer la orientación a resultados a medio y largo plazo, así como los comportamientos basados en los valores básicos de la institución, de acuerdo con lo comentado en el cuarto capítulo.

#### F. *Sistema de recompensa*

La concreción de este sistema puede ser muy variada, sin que por ello algunas consideraciones pueden ser comunes:

12. No centrar el sistema de recompensas exclusivamente en la remuneración económica. Una adecuada recompensa que favorezca los valores y comportamientos deseados debe considerar el reconocimiento público e institucional, las gratificaciones morales, el crecimiento profesional, entre otros, como elementos integrantes del sistema.

13. Las retribuciones económicas deben aproximarse a la media del mercado del segmento de las grandes empresas. En la medida que haya algún tipo de sistema de garantías (reingreso automático en la función pública o extensión de la figura de la «excedencia forzosa» del artículo 46 del Estatuto de los Trabajadores públicos) una buena práctica retributiva puede ser situarse como práctica retributiva en el primer cuartil de segmento empresarial citado, en definitiva, algo por debajo de la media del mercado. No se debe ocultar que en muchos casos esta práctica retributiva (el primer cuartil) significaría incrementos entre el 20 y el 50%, pero que en otros puestos significaría una reducción. Ello es necesario si se quiere garantizar unos objetivos altos de reclutamiento y selección. La consideración del componente vocacional es importante pero no se puede «castigar» en exceso con retribuciones significativamente por debajo del mercado.

14. Una parte de la retribución debe estar ligada a la evaluación del desempeño si se pretende reforzar los comportamientos orientados a resultados. Cuantías que rondan el 15% pueden significar una remuneración variable adecuada a estos fines<sup>73</sup>. Menor porcentaje tiende a ser no significativo en términos de modificación de comportamientos, mayor porcentaje puede implicar disfuncionalidades. Difícil pero muy conveniente sería la individualización de este componente puesto por puesto, en función de lo que se pretende de cada uno de ellos.

15. La retribución debe ajustarse en cada puesto de trabajo. No es conveniente una homogeneización retributiva<sup>74</sup>, aunque sí un procedimiento común y transparente para fijar las retribuciones, en función de parámetros del puesto de trabajo.

### G. Formación

16. Es necesario abordar la formación desde la triple perspectiva clásica de transmitir conocimiento, desarrollar habilidades y transferir valores<sup>75</sup>. La formación es uno de los mecanismos más potentes para conseguir una eficiencia y eficacia directiva a largo plazo si se ajusta a las necesidades, prioridades y estrategias de la organización y a las expectativas de los directivos.

Conocimientos sobre las políticas públicas gestionadas (sobre la realidad social afectada, sobre políticas públicas comparadas...) y sobre gestión pública pueden ser especialmente relevantes. El desarrollo de habilidades de negociación, comunicación,... en general, habilidades de relaciones interpersonales como el liderazgo y el autoconocimiento como líderes son necesidades comunes. Y sea directa o indirectamente, pero siempre de una *manera explícita*, se debe contemplar la transferencia de los valores que forman parte de la cultura organizativa requerida.

También aquí el conjunto de roles y capacidades identificados en los capítulos 2 y 4 pueden ser la guía para el desarrollo de itinerarios formativos personalizados.

### H. Naturaleza de la relación y régimen de incompatibilidades

17. La naturaleza de la relación entre el directivo y la administración pública ha sido, tradicionalmente en el mundo anglosajón,

<sup>73</sup> En el caso del SES de los EE.UU. el componente variable ligado a la evaluación no es único: oscila entre un mínimo del 5% y un máximo del 20% del salario base. Existen además distinciones presidenciales que conllevan premios económicos.

<sup>74</sup> En el caso neozelandés, las diferencias retributivas pueden ir de 1 a 4. Se trata del caso más extremo de los que ha tenido conocimiento el autor.

<sup>75</sup> Ver LOSADA (1992).

laboral. Sin embargo, el ejercicio de autoridad que conlleva un puesto de esta naturaleza, su trascendencia y sus implicaciones sociales sugieren un sistema específico donde la administración goce de prerrogativas superiores a las del empresario en el ámbito laboral. Por ello, se sugiere aquí la posibilidad de contemplar el uso de relaciones de naturaleza administrativa sin que ello predetermine la estabilidad de la relación, que en principio debe ser limitada y sujeta a revisión en función de los resultados.

18. Régimen de incompatibilidades. Este es quizás el tema más desarrollado jurídicamente. Sólo cabe añadir que se trata más de un tema de transparencia que de aumentar el nivel de incompatibilidades, ya de por sí hoy alto en nuestra regulación (si se cumple de hecho). Así, la presentación de declaraciones de renta y patrimonio durante y después del nombramiento y la posibilidad de investigar las relaciones económicas durante el mismo período pueden dar aún mayores y más reales garantías de imparcialidad.

### *I. Sistema de responsabilidades y finalización de la relación*

19. Los sistemas tradicionales de responsabilidad siendo en parte válidos son insuficientes. Es importante subrayar la trascendencia de la responsabilidad en términos de cumplimiento de objetivos, quizás una de las piedras básicas del diseño de la política de directivos. En este sentido, la relación peculiar administrativa que se establezca deberá poderse concluir no sólo por causas tradicionales (disciplinaria, finalización del período del nombramiento,...) sino también por incumplimiento de objetivos.

20. La ruptura de relación administrativa es una de las cuestiones clave ya desarrolladas en el tercer capítulo. Es deseable el equilibrio entre los dos valores directamente enfrentados: independencia *versus* confianza.

La independencia nos sugiere que los nombramientos sean por períodos superiores a la legislatura con fecha límite, renovables de manera limitada. Lo cierto es que, como afirma JIMÉNEZ ASENSIO (1996: 69 y ss.), la precariedad en la temporalidad del nombramiento de los directivos actuales en el modelo de altos cargos tiene rasgos de «vasallaje» y es directamente opuesta a la profesionalización. De aquí que esta sugerencia sea especialmente relevante.

Parece conveniente que la ruptura implique su salida del conjunto de directivos públicos sin que ello deba afectar a una hipotética nueva incorporación, que deberá basarse sólo en función de sus méritos y capacidades para el desempeño de un nuevo puesto. En tal circunstancia parece lógico establecer un sistema de indemnizaciones. En este

tema la definición de la política de directivos puede optar por utilizar un sistema de indemnizaciones tasado legalmente ante el cese unilateral «improcedente» por parte de la administración (posibilidad por la que aboga el componente de confianza de este tipo de puestos) para continuar garantizando un cierto nivel de independencia del directivo.

21. Lo hasta aquí comentado sugiere la necesidad clara de una regulación específica se llame o no estatuto, sea global o compuesta por diversas normas, del conjunto de puestos de trabajo directivo y de las relaciones que se establezcan. Esta regulación debe pivotar sobre los roles/funciones analizados en los capítulos precedentes, así como primar los valores básicos comentados. Asimismo, la regulación debería permitir que tuvieran cabida las recomendaciones aquí realizadas con respecto a los diversos subsistemas de gestión del personal directivo y establecer el sistema de derechos y deberes propio de este colectivo. El nivel de la norma que permita estas políticas de personal directivo es conveniente que sea alto: sería deseable y probablemente necesario que tuviera rango de ley, si consideramos los bienes jurídicos que se pretenden preservar y fomentar.

### 5.3. GESTIONAR EL CAMBIO

Gestionar cualquier cambio en la administración es tarea difícil. Y el que aquí se propone tiene una envergadura suficiente como para reflexionar a fondo la estrategia de cambio a seguir. No es éste nuestro objetivo, pero no nos resistimos a hacer algún comentario.

Una política de personal de altos directivos públicos como la que aquí se ha dibujado puede generar una fuerte oposición. Es especialmente previsible una oposición de algunos sectores de partidos políticos, que con una visión «corto-terminista» perciben esta profesionalización como un ataque a la gran discrecionalidad que ofrece el actual modelo de «Altos Cargos». Sin duda es un límite a esta discrecionalidad pero puede ser una garantía de una mejor y más eficaz acción de gobierno. Se trata de un tema donde el interés a corto plazo de sectores de partidos políticos y el interés general pueden entrar en fuerte contradicción.

Sólo un reclamo social fuerte, especialmente apoyado por los medios de comunicación, y una sensibilidad alta por la gestión pública en los partidos, especialmente de oposición, pueden decantar esta clara oposición de intereses.

Esto hace especialmente necesario el consenso con las fuerzas políticas, el mundo académico, los sindicatos, los altos funcionarios y, en

general, un cierto nivel de conciencia social en torno a la importante y urgente necesidad de profesionalizar la dirección pública.

En este sentido, es importante, como indica toda gestión del cambio:

1. Poner de manifiesto los desajustes hoy existentes: costes provocados por la discontinuidad de dirección en estos puestos, por la falta de profesionalización que no garantice la adecuación de los candidatos al puesto o una politización que no garantice la actuación orientada al interés general de los directivos.

2. Poner de manifiesto las posibles ventajas <sup>76</sup> de la existencia de un segmento directivo: mayores garantías de eficacia, eficiencia, primacía de los intereses generales, continuidad, despolitización, respeto a la legalidad, etc.

3. Explicitar claramente el «estado final» al que se pretende llegar (visualizar el proyecto en su estado final) y comunicar la estrategia para alcanzarla. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de crear un dispositivo organizativo, a modo de una «Oficina responsable de la política de personal directivo» que garantice la gestión de este proceso y que sea garante de la transparencia del sistema. En este sentido, la regulación de este órgano y su dependencia toma mucho relieve.

## 6. EPÍLOGO

Hemos concluido aquí un largo recorrido que ha desembocado en unas recomendaciones de política legislativa. Cabe finalizar esta reflexión como empezábamos: solventar de una manera adecuada la función directiva pública significa contribuir de manera directa o indirecta a la reducción de problemas y retos sociales de una gran magnitud, El tiempo y el esfuerzo político merecen la pena. Acabo estas líneas con la esperanza de que las reflexiones aquí aportadas puedan significar un paso más en la contribución a perfilar la dirección pública que nuestras sociedades requieren <sup>77</sup>.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

ALBET, J. (1995): *Análisis y valoración de puestos de trabajo*. Hay Management Consultans-HAY GROUP. Barcelona.

ALLAN, Peter (1981): «Managers at work. A Large-scale study of the managerial job in New York City government», *Academy of Management Journal* V . 24-3 . New York.

<sup>76</sup> Se recomienda a estos efectos el artículo de Jack JABÈS y Jacques ZILLER (1996).

<sup>77</sup> Para mantener intercambios de información o comentarios sobre los temas abordados en el artículo, dirigirse por correo electrónico a la dirección LOSADA@esade.es.

ALLISON (1979): *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?* Public Management Research Conference. Washington D.C.

AMMONS, David y NEWELL, Charldean (1989): *City Executives - Leadership Roles, Work Characteristics and Time Management*. State University of New York Press. New York.

BARCELONA LLOP, Javier (1991): *Principio de legalidad y organización administrativa*. Editorial Civitas. Madrid.

BEGGS, Joyce y DOOLITTLE, D. (1988): «Mintzberg Revisited: A Study of Chief Executive Officers», en *Leadership & Organization Development*, 9.6.

BERMEJO CABRERO, Fernando (1989): «Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública», *Revista Española de Documentación Administrativa* n° 62. Madrid.

BLANCO DE TELLA, Luis *et al.* (1975): *Organización y procedimiento administrativos*. Montecorvo, S.A. Madrid.

BOUZADA, Jaime (1995): «El papel de la Inspección General de Servicios en la reforma administrativa de la Xunta de Galicia: especial consideración de la evaluación del rendimiento», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 2, enero-abril 1995. INAP. Madrid.

BOYATZIS, Richard E. (1982) *The competent manager: a model for effective performance*. John Wiley and Sons. New York.

CAMPBELL *et al.* (1970): *Managerial Behaviour, Performance and Effectiveness*. Mc Graw-Hill. New York.

CAMPBELL, Colin (1986): *Managing the Presidency*. University of Pittsburgh. USA.

CAMPBELL, Colin y ROCKMAN, Bert A. (1991): *The Bush Presidency. First Apparitions*. Chatman House Publishers. New Jersey.

CANALES ALIENDE, José Manuel (1996): «El directivo público», *Actualidad Administrativa* n° 7.

CARLSON, Sune (1991): «Executive Behaviour» *Acta Universitatis Upsalensis*. Upsala.

CHEVALIER (1969) (en DELION, André G.): Les problèmes administratifs de la coordination en matière de développement économique et social». *IICA - XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*. Bruselas.

CHILD, John (1989): *Organización: Guía para problemas y prácticas*. Continental. México.

COHEN, Steven (1988): *The Effective Public Manager (Achieving Success in Government)*. Jossey-Bass Publishers. Londres.

COSTIN, A.A. (1970): «Management Profiles in Business and Government». Tesis inédita. Mc Gill University. Montreal.

DROR, Yehezkel (1995): *Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas*. Naciones Unidas. Secretaría General. Nueva York.

ENTRENA CUESTA, R. (obra colectiva) (1980): *Comentarios a la Constitución*. Civitas, S.A. Madrid.

ESADE - Andersen Co. (1995): *El directivo del futuro*. ESADE. Barcelona.

FAYOL, Henri (1921): *L'incapacité industrielle de l'État: les PTT*. Editions Dumond. Paris.

FAYOL, Henri (1961): *Administración industrial y general*. «El Ateneo» Editorial. Buenos Aires.

FERNÁNDEZ, Guadalupe (1995): «Las competencias aportan claves para identificar hoy al líder del Siglo XXI». *Capital Humano* n° 81. Madrid.

FLANDERS, L. y UTTERBACK, Dennis (1985): «The Management Excellence Inventory: A Tool for Management Development», *Public Administration Review* V, 45-3.

FOX, Patrick (1991): «Exploring Manager's Jobs», *International Journal of Manpower* 12.7.

GABARRO, John J. (1986): «Cuando un nuevo directivo accede al cargo», *Harvard - Deusto Business Review*, 2° trim.

GALBRAITH, Jay (1977): *Organization Design*. Addison - Wesley.

GARRIDO FALLA, Fernando *et al.* (1980): *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas. Madrid.

GIANNINI, M.S. (1980): «Informe remitido a las Cámaras italianas en noviembre de 1979», *Documentación Administrativa* n° 186. INAP, Madrid.

GULICK, Luther y URWICK, L. (1937) *Papers on Science of Administration*. Institute of Public Administration. New York.

GUNN, Lewis (1987): «Perspectives on public management» en KOOIMAN, J. y ELIASSEN, K.A. *Managing Public Organizations*, Sage, Londres.

HALES, C.P. (1986): «What do managers do? A critical review of the evidence». *Journal of Management Studies* n° 23.

HERZBERG, Frederick (1987): «One more time: how to motivate employees», *Harvard Business Review*, V. 65, pp. 109-120.

HICKSON, David (chairman) (1994): *Review Body on Senior Salaries*. HMSO. Londres.

HOFSTEDE, Geert (1980): *Culture consequences: national differences in work related values*. Sage. Beverly Hills, California.

HOPF, Harry (obra colectiva dirigida por FREMONT, Shul) (1958): *Selected redigns in management*. Irwin. Homewood.

IDGP - ESADE Instituto de Dirección y Gestión Pública (1995): *Dirección y gestión pública en la Administración de la Generalitat Valenciana*. ESADE, Barcelona.

JABÈS, J. y ZILLER, J. (1996): «Le renforcement de la haute fonction publique, une réponse au défi de la transformation d'Europe Central et Orientale», *Politiques et Management Public*, n° 14-1.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1996): *Altos Cargos y Directivos Públicos*. IVAP, Oñati.

KEIRSEY, D. y COHINIÈRE, R. (1992): *Presidential Temperament: The unfolding of character in forty presidents of the United States*. Prometheus Nemesis. Dal Mar. California.

KOOIMAN, J. y ELIASSEN, K.A. (1987): *Managing Public Organisations*. Sage. Londres.

KOTTER, John P. (1983): «Lo que hacen los buenos directores generales». *Harvard-Deusto Business Review*, 3er trimestre.

KOTTER, J. y LAWRENCE, Paul R. (1974): *Mayors in Action*. Wiley. New York.

LAO TZE (1993): *Tao Te King*. EDAF. Madrid.

LAU, A.W., NEWMAN, A.R. *et al.* (1985): «The nature of managerial work in the public sector», *Public Management Forum* 19.

LINDBLOM, Charles (1959): «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19, nº 2.

LONGO, Francisco (1995): *Metodología para el diagnóstico de la gestión de recursos humanos*. ESADE, no publicado. Barcelona.

LOSADA MARRODÁN, Carlos (1989): «Las gerencias de la Administración de Justicia española: un elemento de cambio para el futuro próximo» *Papers ESADE* nº 16. Barcelona.

LOSADA MARRODÁN, Carlos (1990): «Una primera aproximación a la definición del concepto «gestión pública», *Programa de Doctorado - ESADE*. Barcelona.

LOSADA MARRODÁN, Carlos (1990): «Cultura de empresa y liderazgo empresarial en España» *Papers ESADE*. Barcelona.

LOSADA MARRODÁN, Carlos y XIRAU I SERRA, Joan (1995): «Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de los recursos humanos de la Generalitat de Catalunya». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 2, enero - abril. INAP.

LYNN, N. y WILDASKY, A. (1990): *Public Administration*. Chatham House. New Jersey.

MASHLOW, A.H. (1954): *Motivation and Personality*. Harper and Row. New York.

MASSEI, Alessandra (1988): «La Funzione Dirigente Nell'Azienda Pubblica» *Azienda Pubblica*, 2º semestre. Milán.

MATAS DALMASES, Jordi (1995): *Els alts càrregs: Política i Administració a la Generalitat de Catalunya*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

MC CALL, M.W. Jr., LOMBARDO, M.M. y MORRISON, A.M. (1983): «Great leaps in career development», *Accross the Board*, Vol. 26: 3, pp. 54-61.

MENDOZA MAYORDOMO, Xavier (1990): «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España», *Documentación Administrativa* nº 223, julio-septiembre.

MENDOZA MAYORDOMO, Xavier (1995): *La función directiva en las organizaciones profesionales*. CIFA. Barcelona.

MÉNY, Yves (1987): «A la jonction du politique et de l'administratif: les hautes fonctionnaires», *Pouvoirs* nº 40.

METCALFE, Les (1993): «Public Management: From Imitation to Innovation», en Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance*, Sage, Londres.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990): *Estudio Delphi: Modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. MAP. Madrid.

MINTZBERG, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*. Harper and Row. New York.

MINTZBERG, Henry (1983): *La Naturaleza del Trabajo Directivo*. Ariel. Barcelona.

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

MINTZBERG, Henry (1994): «Rounding out the Manager's Job», *Sloan Management Review*, n° 94-4.

MINTZBERG, Henry (1996): «Managing Government, Governing Management», *Harvard Business Review*, mayo-junio.

MITRANI, A., DALZIEL, M. y SUÁREZ DE PUGA, I. (1992): *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Deusto. Madrid, Barcelona, Bilbao.

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

NIETO, Alejandro (1991): «La Administración sirve con objetividad los intereses generales». *Estudios sobre la Constitución. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*. Editorial Civitas. Madrid.

NOLAN- Comisión de Normas de Conducta de las Instituciones Públicas (1996): *Normas de Conducta en las Instituciones Públicas*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.

PALOMAR, Alberto (1990): *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Ed. Dyckinson. Madrid.

PARADA, Ramón (1996): *Derecho Administrativo: Organización y Empleo Público*. Vol. II, 10ª ed. Marcial Pons. Madrid.

PLATÓN (1979): *La República o El Estado*. Espasa-Calpe. Madrid.

PORTER, M. (1990): *Estrategia Competitiva: Técnicas para el Análisis de los sectores y la competencia*. Continental. México.

PRATS, CATALÀ, Joan (1987): «Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones Públicas», *Documentación Administrativa*, n° 210-211. INAP. Madrid.

PRATS CATALÀ, Joan (1993): «Derecho y management en las Administraciones públicas», *Papers ESADE* n° 117. Barcelona.

QUIROGA, Roberto (1996): *Nota técnica sobre habilidades directivas*. ESADE (no publicado). Barcelona.

ROSSI, Angelo (1990): «Tentative d'estimation de la structure du temps de contacts d'un Conseiller d'État». *Bulletin-informations trimestrielles de l'IDEAP*, n° 27.

SÁINZ MORENO, F. (1988): «El estatuto de la función pública después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 y de la Ley 23/1988», *Revista de Administración Pública* n° 117.

SALVADOR SERNA, Miguel (1996): *Polítiques de funció pública a l'administració catalana: l'avaluació de recursos humans*. Escola d'Administració Pública de Catalunya (no publicado). Barcelona.

SAYLES, L.R. (1964): *Managerial Behaviour: Administration in Complex Organizations*. Mc Graw-Hill. New York.

STEWARD, Rosemary (1988): *Managers and their Jobs*. Mc Millan. London.

STEWARD, Rosemary (1989): «Studies of Managerial jobs and behaviour: the ways forward», *Journal of Management Studies*, 26.1.

STRAND, Torodd (1987): «The Public Manager-Bureaucrats or contingent actors? En Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance*. Sage. Londres.

SUBIRATS, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. INAP. Madrid.

VILLAR PALASÍ, José Luis (1960): «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública* n° 3. Madrid.

WEBER, Max (1967): *El político y el científico*. Alianza. Madrid.

WHETTEN, David A. y CAMERON, Kim S. (1984): *Developing management skills*. Harper-Collins Publishers. New York.

YULK, Gary A. (1989): *Leadership in organizations*. Prentice-Hall. New Jersey.