

POLÍTICA Y GERENCIA PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Francisco Longo

Algunos quieren que su extremada perspicacia domine sobre las limitaciones de los colaboradores. Es una peligrosa satisfacción que merece un castigo fatal. La grandeza del superior nunca disminuyó por la competencia del subordinado; más bien, toda la gloria de los aciertos revierte después sobre la causa principal, igual que ocurre con los fracasos. La reputación siempre va unida a los superiores. Nunca se dice: aquél tuvo buenos o malos subordinados, sino aquél fue buen o mal artífice. Los colaboradores deben ser elegidos y probados, pues de ellos dependerá una reputación inmortal.

Baltasar Gracián, *Oráculo manual y arte de prudencia*, 1647.

1. Introducción

La *gerencialización* de los ayuntamientos, tema al que se dedica este volumen, no es ya, entre nosotros, simple elucubración teórica. Al menos en el ámbito local catalán, es constatable la aparición de directivos públicos que se perciben cada vez más a sí mismos como un estamento profesional diferenciado de la política y de la función pública ordinaria. La creación de gerencias municipales en algunos ayuntamientos, y la provisión de cargos de estas características, al frente de diversas áreas sectoriales o territoriales de actuación municipal (López Pulido, 1997; Giner, 1998), son expresiones de esta tendencia, emergente si se quiere, pero que empieza a alcanzar un cierto grado de consolidación.

La tendencia no es sino la plasmación local de un fenómeno mucho más profundo y generalizado: la irrupción del *management* en las administraciones públicas del mundo desarrollado. Es un fenómeno, extensamente abordado y analizado a lo largo de los últimos años (Pollitt, 1993; Echebarria, 1993a; Echebarria y Losada, 1993), que ha transformado en profundidad el diseño y funcionamiento de los sistemas públicos de algunos países, llegando incluso a alterar los sistemas tradicionales de valores por los que aquellos se regían (Clarke y Newman, 1997), y que orienta en general, allí donde las reformas no han alcanzado tal alcance y globalidad, las transformaciones parciales o, cuando menos, las tendencias de cambio.

No hay *management sin managers*. La emergencia y desarrollo de los directivos públicos han sido al mismo tiempo la consecuencia de dicha evolución, y un factor – quizá el principal – de consolidación y profundización de la misma. La aparición de estos nuevos protagonistas ha alterado el *statu quo* anterior, obligando a recomponer el marco de relaciones entre los actores de los sistemas públicos.

Este trabajo se propone reflexionar acerca de los elementos propios de ese nuevo marco de relaciones, concentrando el análisis en el ámbito de nuestros gobiernos locales. Su objetivo es ofrecer algunas claves para una mejor comprensión del mismo, y sugerir algunas orientaciones de mejora del diseño institucional, en línea con las mencionadas tendencias de cambio.

2. La apertura del espacio directivo

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

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

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

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

La explicación más consistente y extendida entre quienes han analizado el

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

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

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

Dos notas significativas cabe retener de este análisis. La primera, que la *gerencialización* aparece vinculada a una reacción de las clases políticas dirigentes, destinada a tomar el control sobre el sistema, imponiendo su poder sobre la que Clarke y Newman (1997:13) llaman *coalición buro-profesional*, y utilizando para ello a un nuevo actor, los directivos, que asumirán un protagonismo destacado. La segunda, que la función directiva, si bien necesaria, en nuestro análisis, mucho antes, como consecuencia de la lógica evolutiva del estado moderno, no acaba generalizándose sino bajo el impulso de la crisis de recursos y la restricción del gasto público. Esta segunda nota explicará el contundente sesgo eficientista – fuertemente orientado a la reducción del gasto – que la irrupción de los *managers* ha adoptado en muchos casos, y que ha dado lugar a algunas de las consecuencias más discutibles de estos procesos.

En nuestro entorno público, el fenómeno de la *gerencialización* es, sin duda, mucho más incipiente que en el Reino Unido u otros países que como Australia, Nueva Zelanda, Suecia o Dinamarca (Schwartz, 1994; Boston et al., 1997), han vivido procesos de amplia transformación de sus sistemas públicos, e incluso que

muchos otros (Estados Unidos, Canadá, Holanda), en cuyas tradiciones administrativas la función directiva ha alcanzado un grado notable de desarrollo. Países más próximos a nuestra cultura administrativa, como Italia, han impulsado reformas destinadas a consolidar la *dirigenza pubblica* como un estrato dotado de lógica y características propias y diferenciadas de la función pública ordinaria.

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

Desde el punto de vista del análisis organizativo, la existencia de un espacio vacío o semivacío es una situación más teórica que real. Como aquejadas de *un horror vacui*, las organizaciones acostumbran a producir tendencias in-ternas, a ocupar cualquier resquicio que aparezca en sus estructuras, bajo el doble impulso de atender las necesidades creadas y de satisfacer expectativas de poder de los actores que operan en las mismas. El *espacio* de la dirección pública es disputado, con resultados variables, que difieren en las distintas instituciones, por los dos actores tradicionales de los sistemas públicos: las clases políticas, y la función pública profesional. Aludiremos a ambas tendencias, empezando por la que protagoniza el segundo de estos actores.

3. Las fuerzas de ocupación (a): la burocracia funcional

La ocupación del espacio directivo por la función pública ordinaria es una tendencia que goza, entre nosotros, de una buena imagen. Responde al sistema de valores y a los modelos mentales dominantes en nuestra administración y en la mayor parte de los sectores doctrinales – en especial los del campo del derecho administrativo – que han venido ocupándose de ella.

La función directiva se configuraría, para quienes defienden esta orientación, como el estrato superior de la función pública, a modo de punto de llegada de la "carrera administrativa" de los funcionarios públicos. La tradicional reivindicación, en el marco de la Administración General del Estado, del carácter funcional de los directores generales, responde a esta línea de pensamiento, acogida normativamente por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) de 1997.

Desde esta perspectiva, la *funcionarización* del espacio directivo aparece como la garantía para preservar el carácter profesional de la Administración y defenderlo de los peligros de la politización. Implícitamente, el planteamiento se sustenta en la consideración de que el estatuto funcional es el único marco que permite salvaguardar la necesaria profesionalidad de los directivos públicos. No siendo objeto principal del trabajo el afrontar esta cuestión, nos limitaremos

a enunciar sucintamente algunos argumentos que sustentan nuestra posición, contraria a este enfoque.

Como ha puesto de manifiesto Jiménez Asensio (1998:335), "el sistema actual de función pública presenta tal estado de deterioro que resulta francamente difícil reconstruir sobre él ningún sistema de carrera que permita el acceso a funciones directivas". Relaciona el autor citado algunas de las principales "rémoras" del sistema, que compartimos, y que podrían resumirse diciendo que el estatuto funcional carece de mecanismos adecuados para: a) detectar competencias (cualidades) directivas allí donde existan (sin duda existe un amplísimo potencial directivo entre un universo tan amplio como el funcional, pero ni los sistemas de acceso – basados en competencias profesionales – ni los de provisión lastrados de meritocracia formal o desprotegidos frente a la arbitrariedad – parecen capaces de identificarlo); b) ubicar razonablemente dichas competencias en los puestos adecuados, en el caso de que resultaran identificadas; y c) estimular su ejercicio en el supuesto de que hubieran sido debidamente detectadas y ubicadas.

Por otro lado, habría que recordar que la condición de funcionario (la inmensa mayoría de los altos cargos de las diferentes administraciones lo son) no constituye un antídoto contra la politización (el uso que frecuentemente se hace del mecanismo de libre designación podría servir como ejemplo). La cuestión gira más bien alrededor de la existencia de filtros que garanticen la profesionalidad. Otros países han construido modelos (desde el *Señor Executive Service* de Estados Unidos, Canadá o los países australes, a la citada *Dirigenza Pubblica* italiana, pasando por la *Open Structure* del Reino Unido) que persiguen la garantía de profesionalidad a través de mecanismos mejor adaptados que los que son propios del estatuto funcional.

4. Las fuerzas de ocupación (b): las clases políticas

La invasión del espacio directivo "por arriba", esto es, desde la política, constituye un fenómeno frecuente entre nosotros. Dos son las formas en las que se manifiesta con preferencia: la *usurpación*, que consiste en el desempeño directo por gobernantes o responsables políticos de funciones propias de la dirección pública profesional, y la *colonización*, que supone atribuir cargos de dirección en las instituciones, basándose predominantemente en criterios de afinidad política con los gobiernos de turno. Esta última se halla ampliamente distribuida por los diferentes niveles de administración pública. La primera es una práctica que encontramos preferentemente en nuestro mundo local. A una y otra nos referiremos con alguna extensión más adelante.

Si antes hablábamos de la buena imagen que tiene, en general, la *funcionarización* del espacio directivo, con la politización del mismo ocurre,

en buena medida, lo contrario. Tanto desde el mundo académico, como desde los medios de comunicación (a veces parece como si éste fuera el único problema de la administración capaz de llegar a la opinión pública, tal es la frecuencia con que adquiere repercusión mediática) son habituales y frecuentes las críticas a la proliferación de cargos políticos en el ejercicio de responsabilidades públicas. En el propio debate político, la cuestión se aprovecha cíclicamente para criticar la gestión del gobierno de turno. La alternancia hace que fuerzas de diferente color se turnen en las críticas cuando les toca desempeñar el papel de oposición.

Sin embargo, en la mayor parte de los casos, la politización del espacio directivo ha tomado cuerpo entre nosotros, más allá de las críticas. Entre las *clases* políticas, *sin* perjuicio, *como* hemos dejado apuntado, de la utilización oportunista de la cuestión cuando interesa introducirla en el debate entre los partidos, la patrimonialización de los cargos directivos parece formar parte de las reglas del juego. Incluso entre los funcionarios, y desde luego entre una opinión pública que parece bastante despreocupada de estos asuntos, prácticas como la rotación masiva de centenares de cargos directivos, como efecto inmediato del cambio de color político de un gobierno, son vistas con la naturalidad con que se aceptan los cambios meteorológicos. En nuestro entorno, las consecuencias, en este campo, de la alternancia política, en la administración del estado y en algunas administraciones autonómicas, todavía bastante recientes, constituyen buena prueba de ello.

La ocupación por la política del espacio de la dirección pública lesiona, a nuestro juicio, un núcleo básico de lo que constituye una crucial seña de identidad de los estados modernos: la existencia de administraciones públicas profesionales. Concretando sus efectos sobre el ejercicio de la función directiva, esta lesión se produce en tres ámbitos interrelacionados.

El primero de ellos es el de las *competencias directivas*, esto es, siguiendo a Boyatzis (1982), el de la posesión por los directivos públicos de aquellas características o cualidades (conocimientos, habilidades, aptitudes...) determinantes del éxito en el desempeño de su función (Virtanen, 1996). Parece claro que ni los partidos políticos son escuelas de gerencia pública, ni los mecanismos de adscripción de carácter político (sean electivos o por designación) garantizan adecuadamente la posesión de estas competencias. El impacto negativo de esta carencia de garantías sobre el diseño profesional de la dirección pública parece evidente.

El segundo es el de las *condiciones de ejercicio* de la función. Quien accede al ejercicio de la función directiva por razones de afinidad política o partidaria, o de confianza política o personal con quien le ha nombrado, tenderá inevitablemente a relacionar su supervivencia en el cargo – e incluso, en definitiva, su éxito en el desempeño del mismo – con el mantenimiento de estas circunstancias, tanto o

más que con el desarrollo eficaz y eficiente de sus cometidos como directivo. La lealtad a la persona o al partido, el mantenimiento de una buena relación en estos niveles, ocuparán – al menos en una parte significativa – el lugar que debiera estar reservado a los resultados de la gestión.

El tercero es el de la *imagen de legitimidad* resultante de todo ello. Incluso en los supuestos – que los hay, desde luego, y muy abundantes – en que personas dotadas de relevantes competencias profesionales, y capaces de garantizar un desempeño excelente como directivos, ocupan cargos de esta naturaleza, pero cuyo estatus y mecanismos de adscripción se basan en la afinidad o confianza política, un cierto déficit de legitimidad lastrará objetivamente su imagen pública. La legitimidad política no presupone e incluye la legitimidad profesional directiva. La naturalidad, antes aludida, con la que se contemplan socialmente entre nosotros las destituciones y relevos de directivos por criterios políticos, tiene mucho que ver con este déficit.

Llegados a este punto, una cuestión – nada fácil, por cierto – pide abiertamente paso: la de cómo delimitar en las instituciones los puestos y funciones de naturaleza directiva, y con qué criterios distinguirlos de aquellos cuya legitimidad de ejercicio es de carácter político. Antes de enfrentarla, vamos a explorar más en detalle, y centrándonos preferentemente en la esfera local, algunas de las formas que adquiere en nuestro entorno la confusión entre política y gerencia pública.

5. Políticos con manguitos

Decíamos antes que el fenómeno al que llamábamos *usurpación*, consistente en que los políticos desempeñen por sí mismos tareas propias de directivos profesionales, es característico de nuestro mundo local. El fenómeno ha sido objeto de análisis doctrinal. Jiménez Asensio (1997:28) ha subrayado cómo "*...una pésima concepción de lo que es la política local (esto es, la identificación de la política con la mera ejecución) provocan que el político local interfiera muchas veces en el ámbito de la gestión, hipoteque su desarrollo y promueva en el directivo local o en el alto funcionario un sentimiento real de frustración, en cuanto que las tareas que pueden desarrollar éstos se reducen a las que tienen un fuerte carácter rutinario y apenas si se les permite el despliegue de capacidades directivas o innovadoras*", lo que le lleva a criticar "*...la gran paradoja de nuestro mundo local: la administración más próxima al ciudadano está dirigida por auténticos amateurs*".

La práctica descrita parece encajar con los tipos de gobernante local que algunos analistas (Fundación Encuentro, 1998:529) han descrito como concejal asistencial y concejal ejecutivo, contraponiéndolos al del concejal político. Es interesante observar cómo, en estos enfoques, la usurpación del espacio directivo es valorada como efecto y causa, al mismo tiempo, de un empobrecimiento de la política local: el electo local que se dedica a estos menesteres no sólo invade la esfera de actuación de otros, sino que dejaría, en alguna medida, de hacer lo que le correspondería hacer. De atender a algunos análisis (Brugué y Vallés, 1997:509 y ss.) el fenómeno sería más bien característico de una dilatada fase de la vida local, caracterizada como de "partidificación gerencialista", que apuntaría a ser superada por procesos emergentes de "repolitización" de los gobiernos locales, en los que este tipo de prácticas hallarían, quizá, escenarios menos favorables.

Sea como fuere, lo cierto es que, hoy por hoy, el amateurismo directivo es una disfunción empobrecedora, tanto de la política local como de la práctica directiva, en nuestros municipios. Nuestro punto de vista es que el diseño legal vigente del *sistema* de dirección política de los ayuntamientos constituye el caldo de cultivo institucional más apropiado para que germinen tales fenómenos de usurpación. Vale la pena, quizá, abrir un paréntesis para argumentar esta última afirmación.

6. Elegidos para mandar

En ningún otro ámbito político – administrativo de nuestro sistema público se produce, como es característico del mundo local, una identificación espontánea del *político* con el *electo*. La equiparación es más que discutible e induce a confusión, como veremos más adelante, pero

trae causa del modelo mismo de dirección política. En éste, la asignación por el alcalde de responsabilidades políticas de carácter ejecutivo (ya sea mediante la incorporación de miembros a la comisión de gobierno o a través de delegaciones unipersonales) presenta una evidente limitación, si se compara con las facultades atribuidas a las instancias presidenciales en otros niveles de gobierno: debe recaer necesariamente en concejales, esto es, en personas que han ganado su correspondiente acta en el proceso electoral. Cuando se subraya el presidencialismo, cierto en otros aspectos, del régimen local, a menudo se soslaya el hecho de que los alcaldes son los únicos presidentes que carecen de una de las facultades más típicamente presidenciales: la de formar y remodelar su gobierno libremente.

Las decisiones sobre la formación de las listas electorales quedan, en todo o en buena parte, en manos de los aparatos de los partidos, cuyo peso, dado lo anterior, en la configuración concreta que adopten los gobiernos, es incomparablemente mayor en la esfera local que en los otros niveles de gobierno. Como consecuencia de todo ello, la participación en una lista electoral local – al menos, en los partidos con opciones reales de gobernar – comporta, a diferencia de lo que sucede en las elecciones generales o autonómicas, una fuerte expectativa de desempeñar un cargo de gobierno, de ocupar una parcela de poder institucional. En los municipios a partir de un cierto tamaño, este desempeño se entiende además, frecuentemente, como un servicio retribuido y en régimen de dedicación exclusiva.

Este marco incorpora fuertes tendencias a la fragmentación del poder político, cuya estructura ejecutiva a menudo se diseña para dar cabida a todos los miembros de la lista o listas gobernantes, dándose lugar a ejecutivos municipales compuestos por un amplio número de responsables políticos sectoriales, que en no pocos casos – de forma más acentuada en los gobiernos de coalición – llega a ser mayor que el de buena parte de los gobiernos autonómicos, e incluso que el del propio gobierno central.

En otro lugar (Longo, 1998: 65 y ss.), hemos intentado analizar críticamente las consecuencias de este diseño institucional sobre la política local, y en concreto sus efectos negativos sobre la gobernabilidad y el control democrático interno de nuestros gobiernos locales, así como la deriva partidista y la hiperprofesionalización de la actividad política local que induce. Lo que nos interesa aquí son los eventuales efectos del mismo sobre la configuración de la función directiva en el ámbito local.

Pues bien, algunas de las consecuencias a este respecto parecen bastante claras. La hipertrofia y parcelación de la dirección política de los ayuntamientos comportan tendencias evidentes a "bajar el nivel" de las responsabilidades ejercidas por los electos locales, hasta un punto en que éstas se confunden, se solapan o fagocitan las funciones de carácter directivo. Con frecuencia, la postergación del papel representativo inherente al electo llevará a centrar el trabajo en la dirección de una parcela administrativa, que acabará siendo vista como la forma normal y decente de "ganarse el sueldo". ¿Cuántas de las invocaciones al sacrificio personal y familiar que implican las exhaustivas jornadas de despacho en los edificios consistoriales no se asientan en esta – frecuentemente bienintencionada pero a nuestro juicio profundamente desnaturalizada – percepción de la propia función?

Habría que añadir que es raro que los partidos configuren sus listas electorales locales

atendiendo a criterios de idoneidad de los candidatos para el desempeño de responsabilidades directivas. Tampoco sería deseable, en nuestra opinión, que así fuera. Parece lógico que sean criterios de capacidad para defender la política del partido, respaldo en la organización y vinculación con el electorado los que prevalezcan, habida cuenta de la dimensión representativa que caracteriza al electo. Lo que parece claro es que el diseño del marco institucional del sistema de dirección política de nuestros municipios es, como dijimos, el caldo de cultivo adecuado para que se desarrollen estas tendencias a la usurpación del espacio directivo y e] consiguiente amateurismo en su ejercicio, empobrecedoras al mismo tiempo de la política y de la gerencia pública local.

7. Gobernar con los nuestros

La irrupción de la política en el espacio propio de la dirección pública presenta una segunda modalidad, a la que antes hemos llamado *colonización*. Desde la ciencia política (Pannebianco, 1995:436), se ha utilizado esta expresión para aludir al desembarco, más o menos masivo, de militantes de los partidos gobernantes en las instituciones. Utilizaremos la misma, a los fines de esta reflexión, con un significado algo más amplio en cuanto a los perfiles de las personas (no la limitaremos a los militantes o afiliados en sentido estricto) y más restringido en cuanto a las posiciones que pasan a ocupar en la organización (que contraeremos a las de naturaleza directiva).

La provisión de puestos directivos en la administración pública en función de criterios de afinidad o confianza política, y a través de mecanismos sustentados en tales criterios, es un fenómeno ampliamente conocido y constatable en nuestro mundo público. Desde el punto de vista cuantitativo, se trata de un fenómeno mucho más significativo en los niveles superiores de nuestro sistema administrativo, que en el ámbito local. Su expresión en algunas comunidades autónomas lo han hecho merecedor de estudio (Jiménez Asensio y Mesa, 1993; Matas, 1995), desde diferentes ángulos, por parte de los especialistas. En todo caso, es también un fenómeno bien conocido en la esfera local.

La utilización de mecanismos políticos para e] reclutamiento y la adscripción de directivos públicos, se desarrolla en un escenario cuyo telón de fondo es la incapacidad de las fórmulas propias de la función pública para dar res-puesta a las necesidades de directivos vividas por los gobiernos. Por otro lado, no existen, entre nosotros, sistemas alternativos adecuados para garantizar, con la flexibilidad necesaria, la dotación de perfiles directivos profesionales. A ambos problemas nos hemos referido anteriormente. En el mundo local, el déficit de competencias directivas ha sido tradicionalmente endémico, y las figuras creadas en su momento para subsanarlo – los funcionarios de habilitación nacional, y en especial los secretarios –, ni por su formación de origen (básicamente jurídico-administrativa) ni por los sistemas de acceso a la habilitación (oposiciones basadas en pruebas de conocimientos teóricos) ni por la definición legal de sus puestos (en la que predominan las funciones de dación de fe y asesoramiento legal) ni por las bases sobre las que se ha venido sustentando su configuración corporativa (que ha tendido a anclarse en la dimensión fiscalizadora y garante de la legalidad), se aproximan – en general, y salvando como es lógico los casos particulares – a los perfiles que pudieran parecer idóneos para el ejercicio de responsabilidades gerenciales.

En rigor, consideradas aisladamente estas razones, nada impediría que los gobiernos utilizaran criterios de índole profesional para reclutar e incorporar perfiles directivos. Cosa distinta sería la falta de institucionalización, entre nosotros, de mecanismos idóneos para que dichos procesos garantizaran adecuadamente la utilización de dichos criterios. Lo malo es que, con alguna frecuencia, estos motivos aparecen en la práctica contaminados o confundidos con otros, a los que enseguida vamos a referirnos; y es entonces cuando se produce en realidad la *colonización* del espacio directivo.

8. La metafísica de la confianza y el reparto de empleos

Los políticos que gobiernan las instituciones necesitan, desde luego, una administración receptiva, capaz de asumir activamente, y poner en práctica, las iniciativas gubernamentales (Longo, 1996: 7), y demandan esta predisposición, sobre todo, en los niveles superiores de la administración, en los directivos, de quienes esperan la utilización de su autoridad jerárquica para hacer que la organización se movilice tras el proyecto político gubernamental. Es natural que su relación con los mismos se desarrolle, para responder a estas expectativas, en un clima de confianza recíproca.

El problema aparece cuando se considera que la mejor manera de lograr el comportamiento directivo esperado es rodearse de leales, de "personas de confianza", de militantes del proyecto político común, o de fieles al liderazgo individual del político. La *metafísica de la confianza* es un modelo mental, ampliamente arraigado en nuestra cultura política, que tiende, en primer lugar, a sobrevalorar los requerimientos de identificación previa de los directivos públicos con los proyectos políticos o con sus líderes; en segundo lugar, a limitar el campo de elección a ciertos viveros – los partidos o sus inmediaciones, o el entorno personal de los políticos – en los que se presupone que afloran dichos perfiles; y por último, a convertir dichos criterios en predominantes sobre los de profesionalidad directiva, que queda pospuesta, difuminada, o simplemente ignorada.

De pocos conceptos viene abusándose tanto en nuestro mundo público -a veces, desde luego, de forma bienintencionada- como del de confianza. Bajo su espeso manto, asoma más a menudo, a nuestro juicio, la mediocridad que la excelencia. En realidad, el abuso es expresión de una cultura política pobre; de una pobreza que se manifiesta tanto en valores como, quizá sobre todo, en autoestima. La metafísica de la confianza supone poner lealtad donde debiera haber liderazgo, afiliación gregaria donde debiera haber proyecto, precaria subordinación donde debiera haber colaboración inteligente. En el fondo, late un claro reconocimiento de la propia incapacidad para gobernar organizaciones complejas, en las que personas diferentes en sus orígenes, sus cualidades, sus motivaciones, cooperan para el logro de resultados, alrededor de una visión común. Es más fácil lograr el asentimiento de quien nos debe el cargo, que construir esa visión, y alinear a la organización en torno a ella. Quien dispensa y retira la confianza dispone del artefacto que permite convertir la autoridad formal en poder real, a falta de liderazgo. Es el modelo de la pequeña empresa familiar, trasladado al gobierno de organizaciones públicas y, lo que es peor, interiorizado frecuentemente como un paradigma.

Si la metafísica de la confianza refleja una debilidad de nuestra cultura política, otra de las causas que encontramos en el origen de las prácticas colonizadoras constituye abiertamente una perversión de aquélla. Nos referimos a las consecuencias que sobre la dirección pública proyecta la configuración de los partidos políticos como – en expresión acuñada por Max Weber – *patronazgos de cargos*. El reparto de empleos entre los políticamente afines es una práctica habitual en los sistemas públicos carentes de un sistema de mérito. De hecho, éste nace en los estados democráticos para poner coto a dichas prácticas. La debilidad del marco institucional de la dirección pública ofrece entre nosotros un terreno abonado para ejercerlas.

Lo extendido, y políticamente transversal, del fenómeno no ofrece sino la débil justificación del "mal de muchos". Tras las prácticas de patronazgo encontramos algunos de los fenómenos menos edificantes de nuestros comportamientos políticos: el pago de favores, el encumbramiento desviado de ciertos liderazgos, la financiación encubierta de los partidos (véase el reciente escándalo político – judicial de la alcaldía de París), el clientelismo político, la hiperprofesionalización de la política como empleo remunerado, las masivas cesantías consiguientes a los cambios de gobierno, la dificultosa resocialización de los *cargos* en la hora de la alternancia...

En lo que interesa a los fines de esta reflexión, la metafísica de la confianza y el reparto de empleos están en la base de los fenómenos de colonización del espacio directivo. Como antes dijimos, la politización de este espacio, por las vías de la usurpación o la colonización, lesiona gravemente tres elementos básicos para una configuración conveniente de la función directiva pública: la adecuada selección y adscripción de competencias directivas, el marco de condiciones para un ejercicio correcto de la función, y la imagen de legitimidad de ésta.

9. Una delimitación dificultosa

Reaparece aquí la cuestión que habíamos dejado aplazada: la de cómo de-limitar funciones políticas y gerenciales en las organizaciones públicas. Dicho de otro modo: qué criterios sitúan una responsabilidad o cargo público en lo que hemos llamado espacio directivo, y exigen por tanto que aquél sea tratado con criterios de profesionalidad gerencial, y no con criterios propios de la política. Ya advertíamos que no parece empresa fácil. En el fondo, se trata de una manifestación de la distinción, especialmente elusiva y resistente a la aproximación doctrinal, entre política y administración (Ammons y Newell, 1989:41), cuyas fronteras se perfilan, a tenor de algún estudio reciente (Svara, 1999), con contornos cada vez más borrosos. No es, ni mucho menos, nuestra pretensión dejar resuelta aquí la cuestión, ni desde luego suministrar recetas o inventarios de aplicación directa. Nos conformaremos con explorar posibles criterios de análisis, intentando alguna clarificación más bien metodológica que propiamente conceptual.

Para ello, parece conveniente hacer referencia a algunos criterios que a nuestro juicio carecen de eficacia delimitadora. El primero de ellos, habitualmente presente en el lenguaje propio del mundo local, es el del procedimiento de adscripción al puesto. Serían políticos los que llegan al cargo a través de una elección democrática, y directivos quienes acceden a un puesto de alto nivel jerárquico mediante un procedimiento no electivo. Ya dijimos que en el mundo local, cuando se habla de políticos se hace referencia ordinariamente a electos.

El criterio nos parece radicalmente insuficiente por varias razones. Primero, porque resultaría de aplicación tan sólo al ámbito local (nadie negaría su condición de político a un ministro, o a un consejero autonómico, por el hecho de no ser parlamentarios). Segundo, porque no todos los electos locales ejercen tareas de dirección política; la función que realizan los concejales de oposición nos resulta escasamente útil a efectos de la delimitación que perseguimos. Tercero, porque presupone que en las instituciones locales no hay más políticos que los electos, lo que *no* nos parece siempre cierto. De hecho, en ayuntamientos de un cierto tamaño, algunos puestos provistos por nombramiento, en gabinetes y similares, tienen un carácter mucho más marcadamente político que directivo.

Igualmente infructuoso nos parece el intento de sondear la delimitación utilizando el criterio de los papeles de dirección desempeñados por unos y otros. Entre nosotros, Losada (1995: 407 y ss.) ha dedicado parte de un documentado trabajo a explorar, aplicando el conocido modelo de roles directivos de Mintzberg (1983 y 1994), las diferencias entre directivos privados y públicos, sin distinguir, para éstos últimos, entre los espacios político y profesional de dirección, y afirma: "...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". Con mayor razón, pues, dada la sistemática del trabajo que comentamos, habría que afirmar la falta de diferencias significativas que la aplicación de este enfoque ofrece a la hora de clarificar la delimitación entre el espacio político y el gerencial o profesional, en el ámbito de la dirección pública.

Tampoco alrededor de la noción de liderazgo – adoptando la conocida distinción (Zaleznik, 1977) *leadership versus management*, utilizada entre otros por Elcock, (1994:317) – parece que podamos culminar con éxito nuestro empeño delimitador. El liderazgo, tanto si lo consideramos como una competencia, o conjunto de cualidades diferenciales poseídas por ciertas personas (Mc Lelland, 1975; Spencer, L. y Spencer, S., 1993), como si, siguiendo la sugerente aproximación normativa de Heifetz (1995) lo vemos como una actividad, portadora de unos determinados valores, y llamada a enfrentar cierta clase de situaciones y problemas, no es privativo de los políticos. Los analistas de la dirección pública (Ammons y Newell, 1989; Moore, 1995) han puesto de manifiesto cómo el ejercicio del liderazgo es consustancial al correcto desempeño de la tarea directiva, y son abundantes los estudios de caso en los que dicho ejercicio resulta la variable crucial del éxito o fracaso de la práctica directiva en situaciones concretas. Sin duda, tales requerimientos operan de manera diferente en diferentes contextos, como pone de manifiesto la tipología de perfiles directivos de Strand (1987), útil como marco analítico para reconocer diversos grados y formas de manifestación del liderazgo en la gerencia pública.

10. **La creación de valor público**

Es relativamente frecuente el intento de situar la delimitación en la naturaleza de la función desempeñada por unos y otros. Para estas aproximaciones, sería propio de la política el ámbito de la definición de la estrategia, las prioridades y los objetivos de las instituciones, siendo función del directivo la gestión de los recursos, procesos y actividades dirigidos a su puesta en práctica. La distinción, así formulada, nos parece discutible. En realidad, desconoce una parte

de lo que con frecuencia ocupa en la práctica a los directivos públicos, esto es, producir ideas propias sobre lo que debiera hacerse, e intentar que se haga; y denota, al mismo tiempo, una visión algo estrecha del proceso de elaboración de las estrategias. Si analizáramos cuántas políticas públicas puestas en práctica en cualquier institución de *cierto* tamaño se deben a iniciativas nacidas "desde la política", y trasladadas a la organización de arriba abajo, a través de circuitos que respondan a la citada jerarquización (congresos de los partidos-programas electorales-programas y decisiones de gobierno-actos de aplicación por la administración), y cuántas, por el contrario, se deben a iniciativas surgidas en la propia institución, que "suben" buscando apoyo, *autorización*, *recursos*, para poder ejecutarse, probablemente concluiríamos que hay tantas al menos de las segundas como de las primeras.

La distinción entre quienes elaboran estrategias y las ejecutan revela una visión empobrecida del trabajo directivo y, en consecuencia, de los perfiles necesarios para desarrollarlo. Nos parece más consistente y realista el enfoque de Mark Moore (1995) quien considera al directivo como un "creador de valor público". Para el autor norteamericano, esta creación de valor implica la actuación en tres esferas interrelacionadas. La primera – la gestión estratégica-supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización – cualquiera que sea la escala de la misma – que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen. Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera – Moore la llama *political management*, que traduciremos, no sin reservas, como gestión del entorno político – al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante, y que incluye ante todo a sus superiores políticos. Por último, trabajando en la tercera esfera – la gestión operativa – debe conseguir que la organización a su *cargo* actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos.

En este marco, la relación entre políticos y gerentes públicos se produciría básicamente en las dos primeras esferas. En la primera de ellas, tendría lugar a lo largo del proceso de producción de estrategias, que frecuentemente será interactivo y en el que la iniciativa estará, según los casos, como vimos antes, en uno u otro lado del binomio. En ocasiones, el directivo actuará ligado por un mandato estratégico muy definido políticamente. En otras, él tendrá un peso determinante en la producción de estrategias e innovación. Cuando así ocurra, un trabajo correcto en la segunda esfera -la gestión del entorno autorizante-será clave para el éxito. La posesión de habilidades específicas para realizar este trabajo (Chase y Reveal, 1983, 19 y ss.) forma parte del perfil deseable del directivo público. Precisamente, la complejidad del entorno político en el que se mueve habitualmente confiere a la dirección pública, a nuestro juicio, sus principales rasgos distintivos respecto *del management* privado.

El problema es que seguimos sin ver clara la distinción. Si, como convencionalmente tiende a pensarse, el territorio propio del directivo fuera exclusivamente el de la gestión operativa, la cosa sería más fácil. Pero cuando contemplamos a la política y a la dirección pública interactuando en la creación de valor, con arreglo al marco expuesto, la naturaleza de la función no consigue la eficacia delimitadora que venimos persiguiendo. Probablemente, deberíamos corregir el rumbo de nuestra aproximación. Si no sirve a nuestros fines preguntarnos cómo llegan al puesto, ni

cómo actúan, ni tampoco cuál es el contenido de lo que hacen, quizá deberíamos explorar de qué responden unos y otros y ante quién.

11. **Los marcos de responsabilidad**

Esta aproximación nos conduciría a las dos afirmaciones siguientes. Primera: aunque los directivos produzcan, de hecho, estrategias, como parte de un desempeño adecuado de su función, sólo cuando éstas son ratificadas por una autorización política, emitida por gobernantes democráticamente investidos de esta responsabilidad, y reciben los recursos adecuados para su puesta en práctica, adquieren la legitimidad que les confiere carta de naturaleza. La definición de las estrategias públicas y la asignación de los recursos a las mismas forman parte del marco de responsabilidad propio de la política, y se ejerce frente al conjunto de la sociedad.

Segunda: sin perjuicio de su participación – que puede comportar incluso la iniciativa – en el proceso de elaboración de estrategias públicas, y de la necesaria gestión proactiva del entorno autorizante que, como vimos hace un momento, caracteriza al buen directivo público, el marco básico de responsabilidad de éste es la dirección de las organizaciones y procesos a través de los cuales se desarrolla la estrategia, se implementan las políticas y se *producen* los servicios públicos. De todo ello el directivo público responde primariamente ante el gobierno que le nombró y le confirió el mandato político de actuación.

El diseño organizativo ha sido un instrumento poderoso para clarificar estos marcos de responsabilidad, en experiencias de cambio que, como decíamos al principio, han transformado los sistemas públicos de algunos países, abriendo paso a una amplia *gerencialización* de las administraciones. Así ocurre cuando dichos procesos adoptan una arquitectura organizativa de signo divisional, como ocurre en el llamado "modelo de agencias" que caracteriza el diseño actual de las estructuras administrativas en países como el Reino Unido, Suecia, Australia o Nueva Zelanda (Echebarria, 1993 b; Longo, 1994).

Una de las características básicas de estos diseños es el intento de delimitar las responsabilidades políticas y las de gestión. Analizando hace algún tiempo estas experiencias (Longo, 1994: 5), decíamos: separar estas esferas de responsabilidad no supone desconocer su interrelación, ni la necesidad de cauces fluidos, claros y permanentes de comunicación entre ellas. No se trata de la vieja y artificiosa distinción entre planificación y ejecución, sino de una redefinición de papeles organizativos que delimita: de un lado, las responsabilidades sobre la elaboración de políticas y la asignación de recursos; y de otro lado, las responsabilidades de producción de los servicios, buscando el máximo rendimiento y calidad. La relación entre ambas esferas de responsabilidad se asegura mediante técnicas de carácter contractual. El modelo principal – agente fundamenta la contractualización de tales relaciones.

Fuera de estos diseños, infrecuentes entre nosotros, en especial en el mundo local, en el que, por razones de escala, es muchas veces difícil que lleguen a producirse, y donde, al margen de alguna experiencia aislada (Longo, 1991), son virtualmente desconocidos, la

utilización de los marcos de responsabilidad como criterio delimitador, aunque certera, a nuestro juicio, desde el punto de vista de la clarificación conceptual, deja cabos sueltos, e incógnitas por despejar, a la hora de proyectarlo sobre la realidad, como instrumento de análisis. ¿Dónde empiezan y terminan, en nuestras organizaciones locales, las responsabilidades políticas y gerenciales? ¿Cuándo, por hallarnos en el interior del espacio directivo, debe la política autolimitarse, y prescindir de sus tendencias expansivas, de signo usurpador o colonizador? ¿En qué tipo de situaciones y puestos deben prevalecer criterios profesionales en la búsqueda y adscripción de los perfiles de competencias necesarios?

12. Una aproximación contingente

Quizá el problema esté en buscar una respuesta normativa a esta serie de preguntas, intentando fundamentada en una delimitación conceptual válida genéricamente para toda clase de puestos y circunstancias (cuál sería la singularidad esencial de "lo directivo", por referencia a "lo político"). Probablemente, tal respuesta *no* existe. Política y gerencia pública son esferas llamadas a coexistir en la dirección de las organizaciones públicas, que *parece* configurarse a estos efectos como un continuo, en el cual, si bien es claro que la segunda se halla subordinada a la primera, resulta particularmente difícil delimitar sus contornos, y precisar en consecuencia el alcance de dicha subordinación, y los mecanismos a través de los que opera la relación entre ambas.

Así las cosas, quizá sería más útil aplicar a nuestra exploración un enfoque contingente, pensando que los espacios político y directivo se articulan más o menos armoniosamente en una situación dada, en función de que el diseño de los puestos responda de manera más o menos adecuada a una serie de circunstancias concurrentes, que operarían como *factores de contingencia*.

En una aproximación descriptiva, este enfoque nos diría qué variables, en la organización o en su entorno, favorecen la aparición de puestos de uno u otro carácter. En una aproximación prescriptiva o normativa, nos informaría acerca de la deseabilidad de una configuración directiva (política), u otra (profesional), para la dirección de organizaciones concretas, o divisiones o áreas de las mismas. Esta orientación nos llevaría también a sostener que las respuestas dadas a la cuestión en un contexto institucional determinado podrían no ser las idóneas para un contexto distinto, en el que tales factores operasen de manera diferente.

De ser así, y lo que aventuramos no pasa de ser una hipótesis que creemos digna de ser explorada, la reflexión debiera adentrarse en la búsqueda de esos factores, en la identificación de las variables que estimulan y aconsejan al mismo tiempo el diseño de un puesto como político o directivo, ofreciendo así claves para una configuración institucional armónica de lo que venimos llamando el espacio directivo. Con tal carácter de exploración inicial, mencionaremos a continuación, sin pretensión de exhaustividad, algunas de las variables que, a nuestro juicio, podrían operar como factores de contingencia de dicha configuración:

- **Politización de la materia:** Es el grado de proximidad del contenido temático sobre el que se desempeña la función de dirección, así como de las decisiones que deben adoptarse en el ejercicio de la misma, a elementos nucleares de diferenciación entre fuerzas políticas. En otras palabras, hablaríamos del grado de exigibilidad de lealtades específicas hacia un proyecto o rasgo político netamente diferenciado. En Cataluña, los ámbitos temáticos "política lingüística" y "seguridad vial" podrían servir como ejemplo de una concurrencia de esta variable en grado alto y bajo, respectivamente.
- **Politización del rol:** Es el grado de proximidad del papel exigido por la función de dirección, a las transacciones específicas del mercado político. Este factor se manifestará frecuentemente de modo ostensible en la magnitud ordinaria del componente externo (parlamentario – interpartidario – cívico – mediático) exigido por el desempeño de dicho papel. La política de relaciones institucionales, de un lado, y la política de recursos humanos, de otro, serían ejemplos de grado alto y bajo de concurrencia de este factor.
- **Estabilidad:** Es el grado de consolidación y persistencia en el tiempo que cabe atribuir tanto al "output" producido por la organización o área de la misma que se dirige, como a la misma configuración estructural de ésta. En todas las organizaciones públicas hay funciones y actividades fuertemente estables y resistentes a los ciclos políticos, y otras que tienden a coincidir, o al menos a verse directamente influidas por éstos; las primeras tendrán una tendencia a la duración y permanencia de la que carecerán las segundas. Piénsese, por ejemplo, en una dirección de urbanismo, y en la de un proyecto como el de "Barcelona 2004".
- **Empresarialidad:** Es el grado de necesidad de un *management* operativo altamente desarrollado, como requisito para un desempeño de éxito de la función de dirección de que se trate. Ordinariamente, aunque no siempre, esta necesidad resultará asociable a la de afrontar problemas significativos de gestión de recursos. La dirección de los servicios y equipamientos sociales, y la de participación ciudadana, plantearán requerimientos de este tipo en grado muy diferente.
- **Contractualidad:** Es el grado en que resulta posible establecer marcos de responsabilidad diferenciados -antes hicimos referencia a esta cuestión- configurados con arreglo al modelo principal-agente. Esta variable aparecerá vinculada con la posibilidad de estandarizar los "outputs" y establecer sistemas de planificación y control por resultados. A título de ejemplo, la dirección de un hospital ofrecerá posibilidades de esta índole mucho mayores que la dirección de las políticas de comunicación de un ayuntamiento.

Del mismo enunciado de estas variables, se deduce, creemos, su posible incidencia sobre la delimitación que perseguimos. Así, cuanto mayor sea el grado de politización de la materia y del rol, y menor el que quepa atribuir a las demás variables consideradas, más consistente será la tendencia y la razonabilidad de definir un puesto de dirección como político. Por el contrario, el arquetipo de un puesto propio de un directivo público profesional sería aquel que presentara altas dosis de estabilidad, empresarialidad y contractualidad, así como un bajo grado de politización de la

materia y del rol.

Parece obvio que la aplicación de estos criterios al análisis de situaciones concretas daría lugar a identificaciones relativamente claras (tiene algo de razonable la existencia de concejales de personal?) y a muchas otras de perfiles considerablemente más borrosos. Por otra parte, ninguna de ellas, creemos, aisladamente considerada, ofrecería base suficiente para el análisis. Pensemos, por ejemplo, en la dirección de un proyecto de rehabilitación integral de un sector de la ciudad. La mera inestabilidad o temporalidad del "output", y de la estructura organizativa creada al efecto, no serían suficientes para configurar el puesto como político, de no ir acompañadas de otras circunstancias que así lo aconsejaran. En este caso, la variable de empresariedad, con sus consiguientes requerimientos de preparación gerencial, e incluso quizá la de contractualidad, podrían manifestarse en un grado que hiciera aconsejable definir la función como propia de una dirección profesional.

En nuestra opinión, la utilización de este método de análisis (nuestra propuesta pone el acento en el enfoque metodológico, y no tanto en las cinco variables, expuestas con una pretensión meramente exploratoria) para la configuración del espacio directivo profesional en las organizaciones públicas, daría como resultado un ensanchamiento significativo del mismo, reduciendo, en algunos casos de forma contundente, la esfera de lo que hoy son considerados como cargos políticos. Sus consecuencias serían matizadamente distintas en los diferentes niveles político-administrativos de nuestro sistema público.

En los niveles administrativos superiores (administración central y administraciones autonómicas), esta remodelación estaría llamada a tener un fuerte impacto cuantitativo, y supondría sobre todo poner límites al fenómeno de politización por *colonización*. De hecho, la LOFAGE, como dijimos, apunta en esta dirección cuando define los puestos directivos en la Administración del Estado, si bien la técnica utilizada (una especie de componenda entre las dos "fuerzas de ocupación") presenta, creemos, radicales insuficiencias. En las administraciones autonómicas, la inmensa mayoría de los puestos definidos como direcciones generales o similares serían susceptibles, a nuestro entender, de ser transformados en puestos de dirección pública profesional.

En el nivel local, y refiriéndonos preferentemente a municipios de un tamaño medio y alto, el impacto tendría una magnitud cuantitativa sensiblemente menor, y afectaría sobre todo al fenómeno de politización por *usurpación*, exigiendo un rediseño de los espacios propios de la política y la dirección pública, en un sentido "repolitizador" de las funciones desempeñadas por los electos locales.

Llegada la reflexión a este punto, parece posible extraer de la misma algunas conclusiones que nos permitan explorar, centrándonos en el mundo local, posibilidades de mejora de las prácticas de dirección, inspiradas en los marcos conceptuales y analíticos que han sido presentados. A ello dedicamos la parte final de este trabajo.

13. **Mejorar el diseño organizativo**

Algunas de las circunstancias que hemos considerado como *factores de contingencia* para configurar la delimitación política / dirección pública, operan para el diseño organizativo como

variables independientes, esto es, no modificables por quien se plantee la posibilidad de cambiar la estructura organizativa, entendiendo por tal (Mintzberg, 1984:26) el conjunto de medios utilizados para dividir y coordinar el trabajo. Así ocurrirá, por ejemplo, las más de las veces, con la variable *politización de la materia*, que existirá o no, en el grado que resulte apreciable en cada caso, pero que difícilmente podrá ser alterada como tal mediante ajustes estructurales.

En otros casos, sin embargo, el diseño organizativo puede operar transformando el marco previo, y afectando a la forma en que se manifiestan dichas variables. Por ejemplo, si en una organización se actúa -como es el caso de las tendencias actuales en los municipios suecos (Swedish Institute, 1996) en un sentido descentralizador, trasladando autonomía de decisión a las unidades de línea en materia de gestión de recursos (presupuestarios, humanos, físicos, tecnológicos), e implantando sistemas de planificación y control por resultados, se estarán sentando las bases para la creación de ámbitos funcionales en los que aparezca la variable que hemos llamado *contractualidad*, lo que permitirá la articulación de marcos de responsabilidad diferenciados para la política y la gestión, abriendo paso a la consolidación de un espacio directivo.

Nuestros gobiernos locales tienen ante sí posibilidades y retos significativos, en lo que respecta a la utilización del diseño organizativo, para favorecer el desarrollo y consolidación de una función directiva pública en este ámbito. De hecho, como decíamos al iniciar este trabajo, son posibilidades que se han empezado a utilizar en ciertos casos, pero que no dejan de reflejar un desarrollo todavía incipiente y deficitario, si analizamos la totalidad del universo local. Las más de las veces, esta orientación exigirá invertir en el desarrollo de tecnologías e instrumentos que favorezcan el ejercicio de la función de dirección. Si analizamos, por ejemplo, la significativa *gerencialización* producida en el Ayuntamiento de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona, 1999) – sin duda una organización pionera en esta tendencia, aunque claramente singular por su tamaño y características, lo que a veces limita la posibilidad de exportar sus prácticas – observaremos que difícilmente se habría producido sin un notable desarrollo de sus sistemas de información para la dirección que, por ejemplo en el ámbito de la contabilidad patrimonial, ha requerido esfuerzos sostenidos durante varios años.

Una cuestión nos interesa destacar. Contra lo que a veces se ha llegado a teorizar, la utilización del diseño organizativo para favorecer el desarrollo del *management* público y la consolidación del espacio directivo, no pasa necesariamente por la creación de sociedades públicas, organismos autónomos o cualquier clase de entes jurídicos diferenciados. La personificación jurídica de ciertos servicios públicos puede ser a veces requerida por la naturaleza de los procesos necesarios para producir el *output* en condiciones que favorezcan la eficacia y la eficiencia, pero esto no siempre es así. Con alguna frecuencia, por influencia de la moda, de los juegos de poder en el interior de las organizaciones, o de la tendencia a huir del régimen administrativo común sin medir bien las consecuencias, se ha producido una inflación de entidades de esta índole, que ha redundado a veces en pérdida del control político sobre las mismas. Colomar (1997), entre otros, ha analizado lúcidamente el fenómeno, y propuesto criterios que permiten orientar la toma de decisiones a este respecto.

Venimos hablando de iniciativas gubernamentales para la consolidación y desarrollo de la función directiva profesional en el ámbito local, pero a estas alturas de la reflexión ha

quedado claro que esta orientación implica una autolimitación de la política. Esto es, son los políticos quienes están en condiciones de producirla, pero ello les supone restringir su propio espacio, limitando sus posibilidades – ampliamente ejercitadas, como vimos, en no pocos casos – de ocupar el espacio directivo. ¿Es esta una visión realista, desde el punto de vista de los intereses en juego? ¿Tienen los políticos algo que ganar abriendo paso al desempeño, por directivos profesionales, de funciones que podrían ejercer – y de hecho ejercen muchas veces – por sí mismos, o por sus políticamente afines?

14. Un paso atrás, dos adelante

Nuestra respuesta a las preguntas anteriores es afirmativa. La autolimitación está llamada a producir, para los políticos locales de gobierno, un reencuentro con su espacio propio: el de tomar el pulso a la demanda social, la relación habitual y directa con los ciudadanos individuales y organizados, el debate político, la producción de iniciativas de innovación a la medida de las necesidades de los municipios, la mediación de intereses, la gestión de conflictos.

Muchos políticos locales necesitan, a nuestro juicio, dar un paso atrás, alejándose de las rutinas de la gestión cotidiana, y dejándolas en manos de otros que han hecho de ello su profesión, para dar dos pasos adelante, hacia la asunción de sus responsabilidades y el aprovechamiento de sus posibilidades en tanto que políticos representativos. Los elegimos para esto, no para lo otro. Es para esto para lo que deben ganar un espacio y un tiempo que a menudo se han dejado llenar por la actividad de despacho, el examen y trámite de expedientes o el control del personal.

Porque, además, las organizaciones locales funcionarán mejor si profesionales de la dirección, dotados de las competencias gerenciales precisas, asumen la dirección de los procesos de producción de los servicios públicos. La capacidad directiva no se improvisa, no es simplemente cuestión de poner buena voluntad y dedicarle tiempo. La complejidad que ha adquirido la gestión local exige que la maquinaria administrativa sea dirigida profesionalmente, y ello redundará en la mejora de los resultados obtenidos por los gobiernos y, por qué no decirlo, en el impacto electoral de los mismos.

Por otro lado, veíamos al principio cómo la *gerencialización* era interpretada, por los analistas de algunas de estas experiencias, como una reacción de los políticos para tomar el control sobre un sistema que permanecía en buena parte en manos de burócratas y técnicos. La existencia de *managers* al frente de los servicios públicos, cuando se acompaña de los necesarios sistemas de planificación, y evaluación de la gestión, es el modo más eficaz de ganar control sobre lo que es estratégico, de operar sobre el bosque en su conjunto, sin desperdiciar esfuerzos árbol a árbol. Este control, ejercido a través de profesionales que hacen de la racionalidad económica su orientación dominante, resulta además fundamental cuando los gobiernos locales afrontan mayoritariamente escenarios de ajuste, en los que la restricción presupuestaria se presenta, de manera estable, como un dato de la realidad.

Una palabra más sobre el control. Creemos firmemente que el control de la política sobre la administración se ejerce con mucha mayor eficacia cuando opera a través de directivos

incorporados con criterios de profesionalidad, que cuando se utilizan mecanismos de *colonización* del espacio directivo. Un alcalde y un equipo de gobierno operan con mucha mayor libertad sobre una estructura directiva profesional que sobre una compuesta por afiliados o simpatizantes importados de su entorno partidario (y no digamos cuando se trata de cuotas impuestas por los aparatos de los partidos). Incluso la confianza personal opera frecuentemente como una rémora en este sentido. ¿Acaso no es casi siempre más difícil prescindir de un amigo o un conocido?

Todo lo dicho no nos lleva a desconocer las dificultades para que arraigue y se desarrolle la dirección pública local, y en concreto las que tienen su origen en la cultura y la práctica política. Toda autolimitación es difícil de asumir e interiorizar. Los comportamientos humanos no responden únicamente a estímulos racionales. Ya dijimos antes que el sistema de incentivos que subyace al diseño institucional del gobierno local favorece las tendencias a ocupar el espacio directivo. Por otro lado, aspectos como las listas cerradas, la no limitación de mandatos, el funcionamiento interno de los partidos, producen procesos de emergencia y configuración de nuestras clases políticas que tienden a operar en sentido contrario al que proponemos.

15. *Eppur, si muove (con dificultades)*

Sin embargo, a pesar de todas estas dificultades, el desarrollo de una función directiva profesional en nuestro mundo local se ha ido produciendo. No creemos que se nos hubiera encargado esta modesta reflexión si no fuera así. El fenómeno de la *gerencialización* de nuestros ayuntamientos apunta, de manera incipiente si se quiere, con un desarrollo geográfico desigual si se contempla el universo local español en su conjunto, pero con la fuerza de los procesos emergentes que se enmarcan en tendencias profundas de cambio.

En el ámbito local catalán, ha hecho una cierta fortuna la expresión *poli-técnicos*, para denominar a estos nuevos perfiles gerenciales. Nos parece una fórmula un tanto ambigua. Parece tomar algo de los dos territorios limítrofes con el espacio directivo, esto es, el político y el técnico-funcionario, y creemos que no es así como dicho espacio está llamado a configurarse. Ni la función directiva pública profesional es propiamente "técnica", ya que no son técnicas la mayor parte de las situaciones que afronta, ni lo son las respuestas que suministra (Heifetz, 1997: 113 y ss.), ni tampoco "política", al menos en el sentido que habitualmente se da a la expresión, esto es, la que refleja la necesaria proximidad a un proyecto o liderazgo político. Nos parece, a este respecto, una expresión peligrosamente próxima a lo que hemos llamado "metafísica de la confianza", cuya valoración crítica damos aquí por reproducida.

A nuestro juicio, y creemos haber precisado suficientemente con anterioridad nuestra aproximación al respecto, el espacio directivo público alberga una función con sustantividad propia, distinta de la política y de la función pública ordinaria, cuya principal aportación al diseño institucional de las administraciones públicas es precisamente la de incorporar una lógica específica de intervención sobre la realidad, que se asienta en *un ethos*, el de la racionalidad económica, entendida como la creación del máximo valor público mediante la utilización de los recursos asignados, y que se desarrolla mediante el ejercicio de un conjunto de competencias profesionales características.

Para que esta función arraigue, es imprescindible que los gobernantes locales opten por la profesionalidad como criterio predominante de adscripción a los cargos directivos, situando la confianza en sus justos términos -esto es, midiéndola más por la dedicación responsable, la implicación en el proyecto y el logro de resultados, que por las afinidades políticas o personales- y eludiendo tanto como les sea posible las presiones del patronazgo político.

En nuestro mundo local, el correcto *ejercicio* de la función directiva vendrá asimismo favorecido por una cierta simplificación de las estructuras de dirección política. La generalizada macrocefalia resultante de la parcelación de las responsabilidades de gobierno, antes mencionada, incrementa extraordinariamente los costes de coordinación de las políticas locales, e introduce dificultades relevantes para la práctica directiva.

Como dijimos en otro lugar (Longo, 1997:661) la función directiva local se desarrolla con frecuencia en un entorno de ambigüedad que es fruto de la complejidad de la estructura de dirección política. La fragmentación de ésta, en un sentido horizontal y, en ocasiones, también vertical (Calderó y Esquirol, 1996), tiende a oscurecer la línea de mando. La formalización de muchas decisiones, no necesariamente trascendentes, requiere la intervención de múltiples sujetos y órganos, no siempre claramente identificables. La participación de la oposición, cogobernando desde el pleno, no hace sino redondear ese escenario de incertidumbres. Para el directivo local, el *political management* (búsqueda de legitimidad, autorización y apoyo para sus decisiones) tiende a convertirse, sin necesidad de salir de su organización, en la parcela de dedicación prioritaria.

Cabría añadir, para terminar, que el desarrollo de la función directiva pública adolece entre nosotros de un claro déficit de institucionalización. Diversas voces (Jiménez Asensio, 1995 y 1998; Losada, 1995; Férrez, 1995) han hablado de la necesidad de un marco estatutario específico, capaz de garantizar, con la flexibilidad necesaria, el acceso de perfiles directivos profesionales y las adecuadas condiciones de ejercicio de la función, protegiéndola tanto de la deriva burocrático-funcionarial, como del sesgo hacia la politización.

Compartimos plenamente estas opiniones, pero creemos que el desarrollo de la función directiva no puede ni debe esperar las reformas jurídicas. En primer lugar, porque las necesidades de las organizaciones públicas preceden a aquéllas. De otro lado, porque las mejores reformas legales son, en nuestra opinión, aquellas que consolidan e institucionalizan los cambios, más que las que definen a priori el contenido de los mismos. Por último, porque el principal agente impulsor del desarrollo de la función directiva pública no está llamado a ser el legislador, sino los gobiernos. Al fin y al cabo, dicho desarrollo se asentará necesariamente, para tener éxito, en una consistente puesta al día de nuestra cultura política, capaz de interiorizar el buen funcionamiento de la administración como un signo de buena salud democrática de nuestras instituciones.

16. Referencias

- Ammons, David N. y Newell, Charldean (1989): *City Executives. Leadership Roles, Work Characteristics and Time Management*. State University of New York Press.
- Ayuntamiento de Barcelona (1999): *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*. Madrid, Díaz de Santos.
- Boyatzis, Richard E. (1982): *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. John Wiley and Sons. New York.
- Boston, Jonathan; Martin, John; Pallot, June; Walsh, Pat (1997): *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- Brugué, Quim y Vallés, Josep Ma. (1997): *Los sistemas de representación y gobierno*, en Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona.
- Cabrero, Enrique (1991): *Evolución y cambio en la Administración Pública: Del administrador al gerente público*. INAP, México.
- Calderó, Albert y Esquirol, Carme (1996): *L'organització del govern municipal*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- Chase, Gordon y Reveal, Elizabeth C. (1983): *How to Manage in the Public Sector*. Random House.
- Clarke, John y Newman, Janet (1997): *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage Publications. London.
- Colomar, Juan (1997): *Modelos organizativos para la diversidad local*, en Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona.
- Echebarria, Koldo (1993 a): *La Administración Pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral no publicada. Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad de Deusto.
- Echebarria, Koldo (1993 b): *La gestión pública a través de agencias: experiencias europeas*, en *Ekonomiaz*, Revista Vasca de Economía N° 26. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Echebarria, Koldo y Losada, Carlos (1993): *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública*. Generalitat de Catalunya, Comité Assessor per a l' estudi de l'organització de l'Administració. Barcelona.
- Elcock, Howard (1994): *Local Government. Policy and Management in Local Authorities*. Routledge.
- Férez, Manuel (1995): *El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado*, en Documentación Administrativa N° 241-242. INAP. Madrid.
- Fundación Encuentro (1998): *Informe España 1997. Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro. Madrid.
- Giner, Enric (1998): *La introducción de nuevos modelos de gestión mediante el establecimiento de un sistema gerencial y la aplicación de sistemas de calidad en el Ayuntamiento de Esplugues*. Mimeo.
- Heifetz, Ronald A. (1997): *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Paidós Estado y Sociedad. Barcelona.
- Jiménez Asensio, Rafael (1995): *Regímenes jurídicos de función directiva en las*

-
- Administraciones Públicas españolas*, en Documentación Administrativa N° 241-242. INAP. Madrid.
- Jiménez Asensio, Rafael (1997): *La Dirección pública en la Administración Local: los funcionarios con Habilitación Nacional como directivos públicos*. CUNAL, núm. extraordinario. Madrid.
 - Jiménez Asensio, Rafael (1998): *Altos Cargos y Directivos Públicos*, 2ª edición ampliada y adaptada. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati.
 - Jiménez Asensio, Rafael y Mesa, Adela (1993): *La libre designación en la función pública vasca*. Manu Robles-Arangiz Institutua. Bilbao.
 - Longo, Francisco (1991): *Una experiencia de cambio organizativo: los cen tras gestores del Ayuntamiento de Barcelona*, en Ministerio para las Administraciones Públicas, Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas, Cuenca, julio 1990. INAP. Madrid.
 - Longo, Francisco (1994): *Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional*. Papers ESADE, núm. 130. Barcelona.
 - Longo, Francisco (1996): *Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Papers ESADE, núm. 148. Barcelona.
 - Longo, Francisco (1997): *Comentarios* al capítulo "Los modelos organizativos para la diversidad local", en Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Barcelona.
 - Longo, Francisco (1998): *Sistema político y participación ciudadana en el gobierno local español*, en Estudios sobre los Gobiernos Locales. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada.
 - López Pulido, Joan Pere (1997): *El gerente municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 274-275. INAP. Madrid.
 - Losada, Carlos (1995): Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública, en Documentación Administrativa N° 241-242. INAP. Madrid.
 - Mc Lelland, David C. (1975): *Power: The Inner Experience*. Cap. 6: Power and Organizational Leadership.
 - Matas, Jordi (1995): *Els alts càrrecs. Política i Administració a la Generalitat de Catalunya*. Escala d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.
 - 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 Managers Job*. Sloan Management Review, núm. 94.
 - Moore, Mark H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
 - Pannebianco, Angelo (1995): *Modelos de partido*. Primera reimpresión en español. Alianza Universidad. Madrid.
 - Pollitt, Christopher (1993): *El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
 - Richards, Sue (1994): *El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública*, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 1. INAP. Madrid
-

- Swedish Institute (1996): *Swedish Local Government*. Swedish Institute. Estocolmo.