

Panel: *No hay cambios sin directivos: desarrollo de competencias de dirección para una nueva gestión pública*

El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional

Francisco Longo
Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE
Barcelona (España)

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende desarrollar una reflexión acerca de la dirección pública y su evolución en los sistemas político-administrativos contemporáneos, centrada en las competencias directivas y su desarrollo. Para ello, comenzará enmarcando la eclosión de la gerencia en los sistemas públicos, y describiendo brevemente en forma comparada su evolución más reciente en una serie de países del ámbito OCDE. A continuación, presentará la gestión por competencias como una de las orientaciones actuales de mayor consistencia en la gestión de los recursos humanos, y argumentará en favor de su aplicabilidad al desarrollo directivo en el ámbito público, lo que exige, por una parte, la construcción de un marco genérico de función directiva pública que sirva como referente, y, por otra, la elaboración de modelos de competencias directivas que resulten válidos en diferentes contextos socioeconómicos, culturales e institucionales. El trabajo propondrá algunos elementos básicos para el desarrollo de ambas líneas de análisis, y concluirá aludiendo a una investigación reciente de ESADE orientada a la elaboración de modelos de competencias para el ejercicio de la gerencia pública local en la provincia de Barcelona (España).

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, 1993: 93 y ss.). La necesidad de actores capaces de ponerse al frente de dichos procesos, garantizando su eficacia, no resulta adecuadamente satisfecha por ninguno de los dos actores básicos del sistema. El escenario adecuado para la ruptura del dualismo parece servido, y, sin embargo, no será hasta épocas mucho más recientes, cuando el fenómeno de la gerencialización acabe por imponerse en la práctica, en muchos casos, o, cuando menos, por ser asumido como tendencia deseable, en muchos otros (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 acostumbra a producir tendencias internas a ocupar cualquier resquicio que aparezca en sus estructuras, bajo el doble impulso de atender las necesidades creadas y de satisfacer expectativas de poder de los actores que operan en las mismas. El espacio de la dirección pública es disputado, con resultados variables, que difieren en las distintas instituciones, por los dos actores tradicionales de los sistemas públicos: las clases políticas, y la función pública profesional. En otro lugar (Longo: 1999) hemos argumentado por qué, en nuestra opinión, ninguno de ellos puede responder válidamente a los desafíos apuntados.

EL DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

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

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

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

La diferenciación a la que hemos hecho referencia no debe ser confundida con la absoluta discrecionalidad en el nombramiento de los directivos por razones políticas (Longo:1999). Los gobiernos necesitan un cierto número de nombramientos políticos, que acostumbra a fijar mediante ciertas técnicas. Así, en Francia las limitaciones al personal de directo nombramiento por los Ministros son básicamente presupuestarias. En la actualidad, unos 450 cargos se cubren así (Burnham:2000, 101). En EE.UU., un 10 por ciento del servicio

superior, más algunos cargos específicos de la *executive schedule* suman unos 1350 cargos de la rama ejecutiva federal. En Suecia, el número de estos cargos se fija por acuerdo entre los partidos. En Alemania y Bélgica, rigen sistemas híbridos de nombramiento para estos cargos, utilizándose el sistema de *pool*, para formar parte del cual se consideran ciertos requisitos, como un grado universitario y en ocasiones un examen, y cuyos integrantes pueden ser objeto de nombramiento político discrecional (World Bank:2000).

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

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

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

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

En Italia, la creación, por la reforma de 1993, de la *Dirigenza Pubblica* (Sánchez Morón:1994; Martínez Bargueño:1995,34) tuvo como fundamento el logro de una distinción nítida entre los planos de dirección política y administrativa, con el objetivo de reforzar la autonomía de los directivos públicos profesionales respecto del poder político,

y garantizarles un ámbito propio de actuación, libre de interferencias, aunque condicionado por los objetivos políticos. Una de las características de la reforma italiana es su voluntad de extender el modelo al conjunto de las Administraciones públicas. En función de la posición

jerárquica y la mayor o menor flexibilidad del sistema de nombramiento, el modelo italiano distingue entre los niveles de *dirigente general* (nombramiento previa contrastación de requisitos), y *dirigente* (nombramiento previa superación de examen o curso de capacitación).

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

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

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

LA GESTIÓN DE COMPETENCIAS DIRECTIVAS

Los escenarios apuntados en los dos apartados precedentes han incrementado la preocupación de los gobiernos, especialmente de los más innovadores, por el aprovisionamiento de directivos públicos. La lógica ha impuesto que, sin perjuicio de las entradas laterales que acabamos de mencionar, haya sido la función pública ordinaria el vivero principal de reclutamiento. Este hecho ha convertido en una prioridad, en los sistemas públicos, la definición, exploración, desarrollo y gestión de competencias directivas, en el interior de las propias administraciones.

La noción de competencias aparece en la gestión contemporánea de los recursos humanos cuando, partiendo de estudios empíricos desarrollados en Estados Unidos en los años setenta, se constata la vinculación existente entre el éxito laboral (resultados obtenidos por las personas en el trabajo) y la práctica reiterada de ciertos comportamientos observables en el entorno de su actividad productiva. La exploración e identificación de estos comportamientos, así como su análisis, por medio de ciertas técnicas, los relaciona con la posesión de determinadas cualidades o características personales. Un descubrimiento trascendente será que tales cualidades van más allá de los conocimientos técnicos especializados que se habían considerado tradicionalmente como determinantes de la cualificación profesional, para adentrarse en motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognoscitivas o de conducta. Estas “características subyacentes a una persona, causalmente relacionadas con una actuación exitosa en un puesto de trabajo” (Boyatzis, 1982) son utilizables como un patrón o norma

para la selección del personal, la planificación de las carreras y la sucesión, la evaluación del desempeño y el desarrollo personal (Hooghiemstra, 1992). Ello convierte a las competencias en un eje central de los sistemas de gestión de las personas, tal como hoy se entienden y practican en un número creciente de empresas y organizaciones de todo tipo.

¿Cuál es la aplicabilidad de los enfoques de gestión basados en competencias para el desarrollo de la dirección pública? ¿Hasta qué punto ofrecen respuestas útiles y eficaces a las necesidades de aprovisionamiento y desarrollo de gerentes públicos cuyas cualidades estén a la altura de las necesidades de las administraciones públicas contemporáneas? Nos parece que son interrogantes que deben ser contestados en un sentido positivo, siempre que se den dos requisitos de base.

En primer lugar, debe partirse de un modelo genérico de ejercicio de la gerencia pública que clarifique las responsabilidades y roles de los directivos. ¿Qué vamos a entender por directivo público? Será necesario configurar una cierta imagen de excelencia profesional de la que puedan desprenderse las áreas básicas de éxito de quienes ocupan posiciones directivas en el sector público, con las cuáles quepa relacionar los comportamientos adecuados y las competencias que los incluyen. Sin ello, cualquier intento de exploración de competencias directivas supondría un trabajo en el vacío, privado de referente preciso.

En segundo lugar, habrá que construir, partiendo de esas bases, modelos de competencias directivas, utilizando para ello métodos que garanticen tanto la coherencia teórica del enfoque como su validez empírica. Ésta última pretensión obligará contextualizar los modelos de función directiva en entornos socio-económicos, políticos y culturales determinados, tarea sin la cual aquéllos no garantizarían su utilidad práctica. Ciertamente, podemos pensar en algunos rasgos genéricos comunes a la gerencia pública abstraídos de las circunstancias de tiempo y lugar (el "modelo" que acabamos de proponer), pero la medida del éxito del directivo debe producirse necesariamente en su contexto, fuera del cual podría ser susceptible de apreciación distinta o incluso opuesta, como los enfoques *cross cultural* de los RRHH tienen ya consistentemente acreditado.

UN MODELO DE FUNCIÓN DIRECTIVA

La búsqueda de un modelo comunmente aceptado en el que basar una noción de referencia para la práctica de la dirección es, en cualquier caso, una tarea difícil, pero esta dificultad se acrecienta, a nuestro juicio, cuando hablamos de dirección pública. Esta mayor dificultad nace sobre todo del hecho de que la figura del directivo profesional es, como señalamos en el primer apartado de este trabajo, nueva, en buena medida, en los sistemas públicos. Su irrupción altera un statu quo protagonizado, como vimos, por los dos actores clásicos del paradigma weberiano: políticos y funcionarios. Ello hace que la figura del *manager* lleve consigo una cierta carga contracultural que la convierte en algo emergente, poco consolidado, dotado de contornos ambiguos. Hay, en definitiva, todavía, poco arraigo de la función directiva en el repertorio de asunciones tácitas compartidas que configurarían (Schein:1999) el sustrato cultural profundo de las organizaciones públicas.

Es este carácter aún borroso de la figura lo que justamente está haciendo a la función directiva vulnerable a peligros de deriva que la alejan a veces de su razón de ser. En particular, son evidentes los peligros de apropiación de la función de dirigir por los actores tradicionales antes mencionados (Longo:1999). Así ocurre cuando la figura se politiza,

asumiendo un sesgo clientelar, colonizador del espacio directivo por las clases políticas y los intereses partidarios. También es el caso cuando la dirección se burocratiza, convirtiéndose en mera ejecución de normas o aplicación de procedimientos y pautas inercialmente definidas, y alejándose de la responsabilidad por los resultados. Es lo que sucede cuando la función pública ordinaria la hace suya, desnaturalizándola.

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

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

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

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

Este último sería el terreno más conocido y convencionalmente aceptado del ejercicio de la dirección, pero la función de dirigir quedaría, como subraya Moore, empobrecida, si nos limitamos a él, ignorando las esferas del *management* estratégico y político. Ello supondría pedir a un directivo público menos de lo que nuestras sociedades están habituadas a exigir de un directivo privado, de un ejecutivo de empresa. Es más, probablemente la complejidad de los problemas afrontados por el sector público y lo intrincado de sus entornos autorizantes, convierten estas esferas de la gestión en más exigentes en el ámbito público que en el privado.

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

ser visto como una concreción distinta del directivo genérico de Moore, en circunstancias específicas y diferentes.

Esta aproximación de base a la función directiva pública, sin duda exigente, resulta coherente con la que se desprende de los trabajos más recientes del Comité de Gestión del Servicio Civil del Reino Unido (*Civil Service Management Board - CSMB*), destinados a la producción de un modelo de competencias directivas para el Servicio Civil Superior. En el mapa del anexo 1, los "valores" y "temas" que configuran el modelo básico de dirección pública para el CSMB incluyen elementos como *innovación, creatividad, aprendizaje, mirada abierta al exterior, trabajo en alianzas o redes*, junto a otros más propios de la gestión operativa.

UN MODELO DE COMPETENCIAS DIRECTIVAS

La exploración de comportamientos directivos de éxito, coherentes con el modelo genérico de referencia, será el punto de partida para la elaboración de modelos de competencias adaptados, como antes dijimos, a los diferentes contextos de ejercicio de la dirección pública.

No es éste el lugar para profundizar en la descripción del instrumental metodológico disponible para la cumplimentación de dicho propósito. Las descripciones de puestos, con especial atención a las finalidades de los mismos, las entrevistas de incidentes críticos, los manuales de codificación de conductas, los paneles de expertos, son, entre otros, los instrumentos adecuados para la consecución de modelos de competencias que posean los requisitos perseguidos. La base del proceso será, en cualquier caso, el contraste entre comportamientos propios de un desempeño *normal* :aquél que cabe considerar ordinario o aceptable, y los que caracterizan a un desempeño *superior*: el que debe estimarse próximo a los criterios y estándares de excelencia en cada caso. Es de dicho contraste de donde surgirán los indicadores de conducta reveladores de las competencias requeridas para configurar los perfiles directivos deseados.

Si volvemos al caso del Reino Unido y su última revisión del modelo de competencias para el Senior Civil Service, dispondremos de un ejemplo de modelo de competencias para el ejercicio de la dirección pública que resulta perfectamente alineado con los enfoques que venimos defendiendo. Bajo el lema genérico "Liderazgo para resultados", que sintetiza su visión de la función directiva pública, el CSMB ha definido para el SCS un marco integrado por seis competencias directivas básicas, a las que ha llamado: 1) *Suministrar propósito y dirección*; 2) *Producir un impacto personal*; 3) *Pensar estratégicamente*; 4) *Conseguir lo mejor de las personas*; 5) *Aprender y mejorar*; y 6) *Centrarse en el servicio*.

Como dijimos antes, la pretensión de las organizaciones que construyen modelos de competencias es mejorar la gestión de sus recursos humanos, esto es, incorporar la gestión por competencias a sus políticas y prácticas de organización del trabajo, reclutamiento y selección, promoción y carrera, compensación y desarrollo. Para que dicho propósito sea factible, esto es, para que un modelo de competencias resulte gestionable, las competencias deben desplegarse en indicadores de conducta que las hagan inteligibles, las relacionen con entornos concretos y, especialmente, las conviertan en identificables por medio de la observación. En el anexo 2 mostramos cómo se concretan y describen dos de las competencias directivas incluidas en el modelo del CMSB, desplegándose en indicadores de conducta reveladores de un comportamiento efectivo, y también de signo contrario.

EL MODELO *PEDAL* DE COMPETENCIAS PARA LA GERENCIA LOCAL

Concluiremos, como anticipábamos en la Introducción, haciendo referencia a un reciente trabajo de investigación desarrollado en nuestra institución, cuyo objeto ha sido la elaboración de un modelo de competencias aplicable a la gerencia municipal.

El origen del trabajo se halla en un encargo de la Diputación de Barcelona al Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Las diputaciones son en España entidades públicas locales de ámbito supramunicipal, gobernadas por equipos políticos que acceden a sus cargos mediante elección de segundo grado, realizada entre electos municipales del ámbito territorial correspondiente. Su misión se centra fundamentalmente en el desarrollo de funciones de cooperación con los municipios de su territorio. En el caso que nos ocupa, la Diputación de Barcelona pretende impulsar el desarrollo de directivos municipales en el marco de sus políticas de fortalecimiento institucional de los municipios barceloneses. Este propósito se concreta en la puesta en marcha de un ambicioso plan de capacitación denominado PEDAL (siglas de Plan de Entrenamiento de Directivos de la Administración Local). La pretensión es que dicho plan se fundamente en un previo análisis de las competencias que es necesario desarrollar prioritariamente para producir un desarrollo gerencial significativo. El encargo a ESADE se centra en el diseño y conducción del proceso de investigación conducente a la definición de un modelo de competencias gerenciales, así como en la definición de una estrategia de capacitación acorde con el mismo. Vamos a apuntar brevemente y de modo sintético las líneas básicas del trabajo.

Ámbito del trabajo

El alcance organizativo del trabajo se limitó a los ayuntamientos de municipios de la provincia de Barcelona, con población superior a los 20.000 habitantes, que decidieran adherirse al proyecto, para lo que se les requirió un compromiso explícito de adhesión a la filosofía y los objetivos del mismo.

Los puestos de trabajo inicialmente contemplados por el proyecto fueron los de dirección ejecutiva superior de cada entidad, entendiéndose incluidos:

- a) Los de gerente municipal, cuando existiera
- b) Los de dirección sectorial superior, dependientes del nivel político o, en su caso, del gerente, cualquiera que fuera la forma de gestión (directa, organismo autónomo, empresa pública) que se utilizara.
- c) Los de dirección horizontal superior, de dependencia y jerarquía análoga a los anteriores, cuyas funciones son de orden tecnoestructural o de gestión de servicios comunes.

Proceso de trabajo

Tras la constitución, en el IDGP de ESADE, de un equipo de investigación, que contó con la colaboración estrecha y permanente del núcleo impulsor del proyecto en la Diputación, la primera parte del trabajo se dedicó a la identificación, con el mayor grado de precisión posible, de los puestos de trabajo afectados. Para ello, se diseñó un formulario único de descripción de los puestos que fue distribuido a la totalidad de sus titulares. La información

suministrada por el análisis de las descripciones de puestos fue complementada mediante la realización de entrevistas estructuradas a una muestra amplia de ocupantes. Toda esta información fue procesada a lo largo de sucesivas reuniones de trabajo del equipo investigador. El resultado de esta fase fue la identificación de los puestos-tipo, sobre los que deberían basarse los pasos siguientes. Tres puestos-tipo de gerencia municipal fueron identificados, correspondientes a los grupos identificados como a, b y c en el apartado anterior. Cada uno de ellos fue objeto de una descripción genérica de puesto, que incluyó la misión, los ámbitos de responsabilidad y las funciones correspondientes.

La segunda parte del trabajo se centró en el análisis de las competencias. Para cada uno de los puestos-tipo, se formaron paneles de expertos, constituidos con criterios de equilibrio entre electos locales, directivos públicos experimentados, personas con experiencia de gestión en el sector privado y algún grado de conocimiento de la gestión local, y académicos con los conocimientos y especialización adecuados. En todos los casos, se buscó el grado más alto posible de conocimiento de la realidad, así como la capacidad analítica requerida por la tarea.

Con carácter previo, se distribuyó a los panelistas, junto a las descripciones de los puestos tipo, un modelo genérico de competencias elaborado por el equipo investigador basándose en el diccionario de competencias de Spencer y Spencer (1993), sobre el que se realizaron las adaptaciones que se juzgaron pertinentes para contextualizarlo en el ámbito analizado. La relación de competencias no tuvo en ningún caso un carácter limitativo, y de hecho el resultado final conoció, como se dirá, alguna innovación significativa. El método de trabajo fue el contraste entre las competencias básicas o umbral, consideradas como imprescindibles para el desempeño del cargo, y las competencias diferenciales o propias de un desempeño excelente. Tras sucesivos productos provisionales y mecanismos de contraste, se llegó a la definición de los modelos, considerablemente similares para los tres puestos-tipo, entre los cuales las diferencias de perfiles pueden considerarse de matiz.

El paso siguiente fue la elaboración de un instrumento de diagnóstico destinado a facilitar la autoevaluación de los directivos, y su distribución y cumplimentación, lo que permitió la elaboración de una guía de recursos formativos, que comprende un repertorio de instrumentos de capacitación adecuados al desarrollo de los diferentes tipos de competencias, desde los cursos más tradicionales, a los talleres y *workshops*, la formación *on line*, y la autoformación en el puesto. Todo el conjunto de datos que van desde la descripción de los puestos a la guía de recursos, pasando por los modelos de competencias y los resultados de la autoevaluación se hallan soportados por una herramienta informática diseñada *ad hoc*, lo que facilita significativamente la gestión del desarrollo directivo, posibilitando una adaptación flexible a las transformaciones de la realidad inicial.

El modelo resultante

Como hemos visto, las características del trabajo conducían a tres perfiles genéricos (correspondientes a los a, b y c anteriores). Trece competencias, en el primer caso, y once en los otros dos, integran los mismos. Seleccionando las competencias comunes consideradas más relevantes, obtendríamos el siguiente modelo de siete competencias:

- *Compromiso con la organización*
- *Iniciativa*

- *Orientación al servicio*
- *Liderazgo*
- *Persuasión e influencia*
- *Trabajo en equipo y colaboración*
- *Comprensión del entorno político*

Como puede observarse, son significativas, más allá de la terminología, las coincidencias con el modelo de competencias del SCS británico, antes comentado. Quizá uno de los datos más notables del estudio PEDAL es la importancia atribuida a la última de las competencias de la enumeración anterior (“comprensión del entorno político”) Se da la circunstancia de que se trata de una competencia que no figuraba en el modelo genérico que se tomó como base, pero que apareció en todos los paneles de expertos, siendo, además, valorada como una competencia básica, de la que sería exigible un elevado grado de desarrollo, como requisito para un desempeño gerencial excelente. La concordancia con el modelo de función directiva de la KSG, al que antes hicimos referencia, no ofrece lugar a dudas. Recuérdese la importancia atribuida en este al *political management*.

Como es lógico, cada una de las competencias que integran el modelo resultante, aparece explicitada mediante indicadores de conducta que permiten hacerla inteligible, observable y evaluable. A título de ejemplo, reproducimos en el anexo 3 la definición completa correspondiente a la competencia, recién mencionada, de “comprensión del entorno político”.

CONCLUSIÓN

La gestión por competencias abre a las organizaciones públicas posibilidades significativas para la mejora de sus sistemas de gestión de las personas (Longo:2001). En particular, resulta un enfoque de directa aplicación y utilidad a una de las líneas de acción prioritaria de los planes y procesos de reforma y modernización de la gestión pública: el desarrollo de la dirección pública profesional.

Para que dichas posibilidades se actualicen y produzcan resultados verdaderamente positivos, no vale el uso de atajos o soluciones fáciles. Los modelos de competencias directivas eficaces no se compran en las *boutiques* del *fashion management*. Requieren procesos de introspección y diagnóstico organizativo capaces de contextualizarlos debidamente, lo que requiere un impulso innovador y una voluntad cierta -no retórica- de invertir en recursos humanos.

Por otra parte, la verdadera consolidación de la gerencia pública no depende solamente de que existan directivos competentes. Será necesario reclutarlos mediante mecanismos que evalúen competencias, y no simplemente lealtades políticas o personales, facilitarles un ámbito de delegación o discrecionalidad directiva en el que puedan crear valor, construir un instrumental adecuado de control por resultados y poner en pie los sistemas de incentivos capaces de estimular el ejercicio de la dirección. El diseño institucional de nuestras administraciones públicas tiene, en la mayoría de los casos, un largo camino por recorrer en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- BARZELAY, M. (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley-Los Angeles. University of California Press.
- BOSTON, J., et al. (1997): *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- BOYATZIS, R.E. (1982): *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. John Wiley and Sons. New York.
- BURNHAM, J. (2000): "Human Resources Flexibilities in France" en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- CABRERO, E. (1991): *Evolución y cambio en la Administración Pública: Del administrador al gerente público*. INAP, México.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997): *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage Publications. London.
- DALZIEL, M. (1996): *Building competitive advantage through people*, en "People and Competencies". London. Kogan Page.
- DUNLEAVY, P., y HOOD, C. (1994): "From old public administration to new public management", en *Public Money and Management*, July-September, pp. 9-16.
- ECHEBARRIA, K. (1993): *La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Tesis doctoral. Universidad de Deusto.
- INGRAHAM, P.W., THOMPSON, J.R. y EISENBERG, E.F. (1995): "Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are we now in the Federal Government", en *Public Administration Review*, nº 55, pp. 263-272.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1995): "Regímenes Jurídicos de Función Directiva en las Administraciones Públicas Españolas", en *Documentación Administrativa* nº 241-242. Madrid. INAP.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1998): *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. Segunda edición ampliada y adaptada. Oñate. Instituto Vasco de Administración Pública.
- LAEGREID, P. (2000): "Top civil servants under contract", en *Public Administration*, Vol. 78, Nº 4.
- LONGO, F. (1999): "Política y gerencia pública en los gobiernos locales", en *Gobierno Local y Modelo Gerencial*. Barcelona. Fundación Pi i Sunyer.
- LONGO, F. (2001): "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en *Reforma y Democracia* nº 19. Caracas. CLAD. MOORE, M.H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- LOSADA, C (1999): "La función de dirigir en la Administración Pública", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1995): "La reforma de la relación de empleo público en Italia", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2. Madrid. INAP.
- METCALFE, L. (1993): "Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatchers managerial revolution", en *International Political Science Review*. Vol. 14.
- MURRAY, R. (2000): "Human Resources Management in Swedish Central Government", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- OCDE (1999): *The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States*. Paris. OECD.
- OCDE (2000): *Issues and Developments in Public Management: Country Reports*. Paris. OECD.
- POLLITT, C. (1993): *El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- RICHARDS, S. (1994): *El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1. INAP. Madrid.

- RIDLEY, F.F. (2000): "Public Service Flexibility in Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994): "Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público", en *Revista de Administración Pública*, nº 134; mayo-agosto.
- SCHEIN, E. (1999): *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- SCHWARTZ, H.M. (1994): "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society*, nº 1, mayo. Sage Publications.
- SPENCER, L. M. y SPENCER, S. M. (1993): *Competence at Work*. John Wiley and Sons Inc. New York.
- STRAND, T. (1987): *The Public Manager. Bureaucrats or contingent actors*, en: Jan Kooiman y Kjell Eliassen, "Managing Public Organisations". Sage Publications.
- VAN DER KROGT, T., BEERSEN, E. y KEMPER, A. (2000): "The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Macmillan Business.
- WORLD BANK (2000): *Administrative and Civil Service Reform*. Washington D.C. The World Bank Group.

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ

Profesor y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992, así como asesor del Alcalde de Barcelona y consejero de varias empresas municipales.

Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo de instituciones públicas, y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado numerosos trabajos. Ha dirigido asimismo los estudios *Informe sobre el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas* (1996) e *Informe sobre el Gobierno Local en España* (1997), editados por la Fundación Carles Pi i Sunyer, de Barcelona.

Ha asesorado a numerosas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado en diversos países latinoamericanos como consultor internacional del Instituto Europeo de Administración Pública y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996-2000), en el Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Profesor en el MBA ESADE-ICDA, en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Ha impartido cursos sobre gobierno local y gestión pública en Guatemala, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Dirección postal: ESADE. Av. Pedralbes 60-62. E-08034, Barcelona; e-mail: longo@esade.edu

ANEXO 1. NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON RESPECTO A LOS VALORES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN DE TEMAS DEL GOBIERNO

		VALORES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN DE TEMAS DEL GOBIERNO								
		Integridad Propiedad Imparcialidad	Resultados Gestión de riesgos	Liderazgo	Diversidad Valoración de las personas	Innovación Creatividad Aprendizaje	Orientación al exterior Trabajar en colaboración	Comunicación	Gestión de proyectos IT	Gestión financiera Valor por dinero
NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Ofrecer propósito y dirección	▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲	▲	▲▲	▲▲	▲▲▲	▲▲
	Tener un impacto personal	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲	▲▲	▲▲	▲▲▲	▲	▲▲
	Pensar estratégicamente	▲▲	▲▲	▲▲	▲	▲▲	▲▲	▲	▲	▲
	Obtener lo mejor de las personas	▲▲	▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲	▲	▲▲▲	▲	▲
	Aprender y mejorar	▲▲	▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲	▲	▲
	Orientación a resultados	▲	▲▲▲	▲▲▲	▲▲	▲	▲▲	▲	▲▲▲	▲▲▲

INDICA CUANTAS CONDUCTAS DE LA COMPETENCIA APOYAN EL VALOR/TEMA

Pocas 0-2

▲

Algunas 3-5

▲▲

Muchas +6

▲▲▲

ANEXO 2

PENSAMIENTO ESTRATÉGICO	
<i>Aprovechar ideas y oportunidades para alcanzar objetivos</i>	
CONDUCTA EFICAZ	CONDUCTA INEFICAZ
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sensible a prioridades políticas y organizativas más generales. ➤ Asimila y extrae sentido de datos complejos o conflictivos y de diferentes perspectivas. ➤ Descubre nuevos modos de analizar los problemas. ➤ Se centra en cuestiones y principios clave. ➤ Tiene en cuenta el potencial y el impacto de la tecnología. ➤ Identifica oportunidades para mejorar los resultados a través de la colaboración. ➤ Anticipa y gestiona riesgos y consecuencias. ➤ Ofrece consejo objetivo basado en evidencias y análisis sólidos. ➤ Comunica ideas de manera clara y convincente. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sólo trabaja desde su propia perspectiva o sus supuestos sobre el mundo. ➤ No establece conexiones entre ideas y personas. ➤ Sólo se orienta a los detalles. ➤ Se centra en el debate intelectual en detrimento de la acción. ➤ No tiene en cuenta las necesidades de una comunidad diversa.

OBTENER LO MEJOR DE LAS PERSONAS	
<i>Motivar y desarrollar a las personas para que consigan un elevado rendimiento</i>	
CONDUCTA EFICAZ	CONDUCTA INEFICAZ
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se preocupa por conocer a las personas y sus aspiraciones. ➤ Adapta el estilo de liderazgo a diferentes personas, culturas y situaciones. ➤ Identifica y estimula el talento, especialmente entre los grupos menos representados. ➤ Sabe cuándo debe intervenir y cuándo no. ➤ Escucha y tiene en cuenta diversas opiniones. ➤ Da y espera frecuente <i>feedback</i> constructivo. ➤ Entrena a las personas para que den lo mejor de sí mismas. ➤ Afronta un bajo rendimiento o una conducta inadecuada. ➤ Alaba y aplaude los éxitos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sólo trabaja con las personas más competentes. ➤ Escribe en lugar de hablar. ➤ Tiene un estilo de dirección fijo. ➤ No delega los trabajos que suponen un desafío o que son interesantes. ➤ Se siente incómodo al trabajar con personas procedentes de diversos campos. ➤ Culpa a los demás. ➤ Utiliza un bolígrafo rojo. ➤ Evita dar malas noticias.

ANEXO 3

Competencia:

Comprensión del entorno político municipal.

Capacidad para relacionar las propias responsabilidades con el marco institucional y político

- 1 Comprende los factores globales y las interdependencias que afectan a la formulación de políticas y a la configuración de la agenda del gobierno municipal, y sabe traducirlas en propuestas organizativas, programas y servicios
- 2 Desarrolla y pone en práctica estrategias de colaboración para involucrar a las instituciones, asociaciones y otros grupos de influencia presentes en el escenario municipal
- 3 Elabora sistemas de información, a fin de que el equipo de gobierno conozca el estado y la evolución de los indicadores fundamentales de gestión, calidad de servicio y satisfacción de los ciudadanos
- 4 Contribuye a la formulación de políticas y a la deliberación de iniciativas legislativas, valorando con ponderación e imparcialidad los condicionantes técnicos y los diferentes intereses en juego