

El modelo directivo en las entidades locales

Carles Ramió Matas

Escuela de la Administración Pública de Cataluña

carles.ramio@upf.edu

Resumen

El objeto de reflexión de este artículo es el nuevo modelo neoempresarial de la gestión pública local. Aun favoreciendo los principios de economía flexible, se considera un error pretender reformar una administración pública sin tener en cuenta, por una parte, los principios y valores que la configuran como organización y, por otra, la regulación de personal. En efecto, el cambio impulsado por las administraciones locales, la adopción de unos valores de carácter empresarial y la escapada hacia la gestión privada de los empleados públicos, ejemplifican la situación de debilidad cultural de la gestión pública.

Palabras clave: *gestión pública, administración laboral, gerencialismo.*

Abstract

The article's object of discussion is the new business-like model for local public management. Even if the principles of flexible economy are favoured, it is a mistake to aim a public administration reform without taking into account a) the principles and values that shape such organization; and b) the personnel regulation. Examples of the public management cultural weakness are presented, through the change orchestrated by the local administration; the adoption of business-like values; and the escape towards private management of public employees.

Key-words: *public management, local public administration, managerialism.*

1. Introducción

El objetivo de esta ponencia consiste en plantear un conjunto de reflexiones y de propuestas de futuro sobre el modelo directivo en las administraciones locales. Para ello, se partirá del análisis crítico de las transformaciones institucionales, organizativas, de innovación en la gestión y, finalmente, normativas (Ley 57/2003) que están experimentando durante la última década las administraciones locales. Estos cambios se justifican fundamentalmente por la necesidad de una acomodación institucional y de gestión de la Administración local a un modelo de Estado de bienestar condicionado por unos recursos económicos limitados. La necesidad de mejorar la calidad de los servicios que perciben los ciudadanos es el otro gran argumento utilizado. Ambos objetivos han dado lugar a que las administraciones públicas de nuestro país hayan abrazado con fuerza un conjunto de propuestas instrumentales que configuran la denominada «nueva gestión pública».

¿En qué consiste la nueva gestión pública aplicada a la Administración local? Una primera consideración es que bajo esta perspectiva se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes, unos analíticos, la mayoría de ellos de carácter normativo; otros genéricos y, finalmente, otros más concretos. Algunas de las corrientes más significativas de la nueva gestión pública son la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, el paradigma de la calidad, la reingeniería, etc. Todo ello intenta vertebrar un nuevo paradigma que se ha dado en llamar «posburocrático» (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1994). Ante este alud de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación sustantivo consiste en agrupar, por un lado, todas las corrientes de la nueva gestión pública que adoptan un enfoque neoempresarial (Ramíó, 2001), que ponen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos; y, por otro lado, los enfoques que prestan especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la bibliografía y son la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las corrientes que podríamos denominar como «neopúblicas» (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Debido al predominio en nuestras administraciones locales del enfoque neoempresarial de la nueva gestión pública, este será objeto central de reflexión crítica en el apartado siguiente. En este sentido, las estrategias de modernización del enfoque neoempresarial de la nueva gestión pública tienen como éxito principal el diseño de unos sistemas administrativos flexibles. Aunque es cierto que la flexibilidad puede favorecer el logro de los objetivos públicos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas y prácticas poco deseables y perversas.

2. El contexto desde una perspectiva crítica: las transformaciones de las administraciones locales

Es territorio común en todos los periodos de la historia moderna decir que la Administración está en crisis y que se encuentra en uno o varios cruces. Evidentemente, esto también sucede con la Administración pública contemporánea. Hace ya casi cincuenta años que las administraciones públicas de nuestro país han formalizado estas incertidumbres y los intentos para superarlas mediante estrategias de reforma o de modernización administrativas. Un primer elemento que genera sorpresa es que en todos estos procesos de diagnóstico y de estrategias normativas de mejora hay una falta de atención espectacular a aquellos temas vinculados a la cultura institucional y a la regulación y gestión de los empleados públicos. Los intereses se han centrado en cambios de figuras jurídicas, de nuevas estructuras administrativas, de procesos administrativos más fluidos, de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, de sociedades de cooperación público-privadas, de estrategias de calidad, etc., pero hay pocas referencias a la cultura administrativa, a la gestión de personal y a la gestión de las relaciones de poder.

En síntesis, es un error, un salto al vacío, pretender reformar o modernizar una administración pública sin tener en cuenta los dos principales elementos que la configuran como organización y como institución, que son: *a)* los principios y valores que deben configurar una administración local; y *b)* la regulación y la gestión de personal entendidas en un sentido amplio. Precisamente, todos estos planteamientos de reforma han fracasado, entre otros motivos, por obviar de forma tan evidente estas dos dimensiones y los elementos que se asocian a ellas.

No obstante, durante los últimos diez años, de la mano de la nueva gestión pública, ha cambiado esta tendencia de obviar los valores institucionales y la regulación y gestión de personal en los programas de reforma o modernización, en especial en las administraciones locales. Parece que, al final, se ha detectado que estas son las variables

críticas para conseguir unas administraciones públicas más eficaces y eficientes. Lo sorprendente es que la estrategia elegida no ha consistido en mejorar los valores institucionales y la gestión del personal, sino en adoptar una posición beligerante hacia estas dimensiones, a anular algunas de las bases conceptuales e históricas, para que estos elementos dejen de ser un obstáculo para las estrategias de reforma y modernización que se consideran prioritarias. ¿Cómo puede ser esto? A modo de respuesta, pondremos tres ejemplos que implican evidentes y peligrosos saltos al vacío: por una parte, el cambio *de facto* del modelo de función pública impulsado por las administraciones locales; por otra, la adopción de unos principios y valores de carácter empresarial en nuestras administraciones locales; y, finalmente, la escapada hacia la gestión privada para esquivar y evitar los problemas de la gestión de los empleados públicos.

En mi opinión, estas tres estrategias tienen como efecto indeseable la desinstitucionalización de las administraciones locales, que genera un peligroso modelo de organización de carácter preburocrático con tendencia a una gestión clientelista absolutamente alejada de los principios y valores públicos fundamentales.

2.1 La transformación de facto del modelo histórico de función pública

Un primer ejemplo de beligerancia, en este caso respecto a las bases históricas institucionales de la Administración local (y, en concreto, de la gestión de personal), se puede observar en las prácticas políticas y profesionales de las administraciones locales de modificar las bases conceptuales de nuestro sistema histórico de función pública. La implantación de este modelo en la Administración civil se demoró casi un siglo gracias a la perseverancia por conseguir superar las antiguas prácticas clientelistas en la provisión y la carrera de los empleados públicos. Durante la última década, una parte importante de las administraciones subestatales en España (comunidades autónomas y Administración local) prácticamente han demolido un modelo de función pública con más de un siglo de antigüedad.

Hay que decir que estos cambios *de facto* en el modelo de función pública por la vía de nuevos mecanismos de reclutamiento y selección implican el abandono sibilino del modelo continental de función pública (modelo cerrado) por un modelo anglosajón de función pública (modelo abierto). Esta transformación tiene sentido dadas las rigideces y la gestión barroca que impone el modelo vigente (cerrado continental) de función pública.

En este sentido, el *modelo abierto* de servicio civil se basa en la diferenciación de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone realizar un estudio

detallado de cada uno de los puestos de trabajo con el objetivo de buscar las personas más idóneas para cada uno de ellos. Con el principio de *buscar la persona más idónea para cada puesto de trabajo*, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema. El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puestos de trabajo, a partir de la cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos que se precisa cubrir. En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización y que la vinculación acaba al abandonar el lugar concreto. Su funcionamiento correcto se basa en una descripción de puestos de trabajo adecuada, a partir de la cual se organizan los procesos de reclutamiento y selección para ocupar esos puestos y no otros. En este sentido, el reclutamiento de los denominados «politécnicos» (gerentes y directores de servicios) y el reclutamiento de personal laboral de algunas administraciones locales siguen más el modelo de función pública abierto anglosajón que el modelo continental cerrado.

Esta transformación *de facto* del modelo de función pública, que busca la flexibilidad para conseguir unos aparatos administrativos más eficaces y eficientes, puede implicar serios problemas que no se deben perder de vista.

Un primer problema estaría vinculado a la estabilidad/inestabilidad de nuestro sistema político local, que, en el caso de muchas administraciones locales de nuestro país, es bastante inestable. En este sentido, uno de los primeros elementos diferenciales de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Así, mientras que en el caso de los modelos anglosajones (concretado en el caso de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad entre ambos sistemas, sin rupturas traumáticas o radicales, en los modelos de Europa continental (con referentes como, por ejemplo, Francia, Alemania y España) destaca la ruptura y transformación brusca del sistema político, frente a la cual el sistema administrativo se mantiene estable. Con estas características, los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco e incrementan su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del sistema de función pública, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un grado bajo de politización, refuerzan ese carácter «estable», de continuidad, frente a la inestabilidad política del entorno. Un segundo rasgo que caracteriza a las dos tradiciones administrativas son las relaciones que se establecen entre la sociedad y los aparatos públicos: si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al «pluralismo», caracterizado por una sociedad civil muy dinámica, articulada y configurada de manera independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de «estatismo» —donde el aparato público desarrolla un importante papel de regulador/promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista— o, alternativamente, en un contexto de «corporativismo» —donde

la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo—. En ambos casos, la función pública se configura claramente como una institución adaptada a contextos diferentes (Ramíó y Salvador, 2002). El problema de algunas de nuestras administraciones locales, por tanto, es que están impulsando *de facto* un modelo de función pública que no sintoniza con nuestra tradición administrativa, política y social, y esta circunstancia puede generar muchos problemas a medio y largo plazo.

Un segundo problema, más importante que el anterior, vinculado a esta transformación, es que la flexibilidad de los mecanismos de reclutamiento de nuevos empleados públicos puede degenerar en un sistema clientelista de carácter preburocrático, la politización de una parte significativa de los ámbitos profesionales de las corporaciones locales, y la vulneración de los principios públicos de igualdad, capacidad y mérito en el acceso y en la carrera de los empleados públicos.

Esta situación negativa ya se ha consumado en muchas corporaciones locales y ahora tiene una difícil vuelta atrás, puesto que los cargos electos tienen muy pocos incentivos para regresar al espíritu y la práctica del modelo cerrado. La rigidez burocrática con que se asocia (la mayoría de las veces injustamente) este modelo desalienta a los pocos actores preocupados por esta cuestión en algunas de nuestras administraciones locales de prácticas clientelistas propias del siglo XIX.

2.2 El cambio de los parámetros culturales de los directivos públicos

La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y las costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. En términos generales, se puede afirmar que una cultura organizativa se edifica a partir de la articulación de mitos, valores e ideología. La cultura organizativa tiene una utilidad muy importante por lo que respecta a la dinámica y eficacia de las organizaciones, e influye de manera muy directa en el comportamiento y los resultados de las organizaciones. Las funciones de la cultura organizativa son las siguientes (Ramíó, 1999):

1. Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización. Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con ellos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento con cierta autonomía respecto de los valores sociales de carácter general. Se podría decir que una

- cultura organizativa fuerte genera entre sus miembros un sentimiento similar al de «nacionalidad».
2. Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos; es decir, genera compromisos amplios que permiten superar parcialmente los intereses egoístas de cada individuo y grupo. En este sentido, una cultura organizativa fuerte permite superar la fragmentación de objetivos, intereses y estrategias.
 3. Puede convertirse en un sistema de control sibilino sobre los miembros de una organización en el sentido de que estos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a la asunción de unos valores y tradiciones.

¿Qué sucede cuando, de la mano de la nueva gestión pública, se impulsa en nuestras administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoempresarial? La situación más habitual que se suele dar en las administraciones locales es que ese impulso se lleva a cabo sobre la base de una cultura organizativa previa muy poco establecida y cohesionada, excepto en el caso de colectivos muy profesionalizados que siguen unas pautas culturales de carácter corporativo (por ejemplo, los secretarios, interventores y tesoreros). Es decir, la situación más usual es que, en un ámbito de gestión que no cuenta, o apenas cuenta, con una cultura organizativa cohesionada y transversal, se introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no se produce un choque entre culturas y, por lo tanto, a duras penas hay conflicto. Es casi como llenar por completo una botella vacía. El resultado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural, sino una nueva cultura organizativa que barre los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente. En esta situación, los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes y el personal sufre el sistema, pero se suele integrar e intenta conseguir un beneficio económico al vincular sus retribuciones con los resultados. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos; se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales, etc. Nos hallamos, en apariencia y en sustancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia, como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son unos valores que no encajan con cuentas de resultados, clientes todopoderosos, complementos de productividad, etc.

Impulsar una cultura organizativa en estas condiciones genera cierta convulsión inicial, que se supera con la convicción de los conversos, puesto que los valores previos escasamente articulados generan incertidumbre entre los miembros de la organización

pública y, en cambio, la nueva cultura otorga un sentido a todo, incluso a aquello que es escasamente explicable o justificable desde el punto de vista de la ética pública. El contagio es rápido y comporta la entrada de unos valores empresariales, antes demonizados, en el sector público. Al fin, los cargos electos y los empleados públicos leen y se interesan por los mismos temas (gestión empresarial) que la mayoría de los gestores de organizaciones privadas.

En definitiva, se debe abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la Administración pública es positiva, en el sentido de que estimulan una gestión muy eficaz y eficiente. Este escenario solo es cierto cuando estos nuevos valores se introducen en administraciones públicas institucionalizadas que cuentan con unos valores públicos sólidos. Por desgracia, la mayoría de las administraciones locales no tienen una cultura organizativa previa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de la cosa pública, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la nueva gestión pública es muy negativa, puesto que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que se dirigen.

2.3 Los peligros y los déficits de la transformación de los directivos clásicos en los directivos en red: la externalización de una parte importante de los servicios públicos locales

Las administraciones públicas producen diferentes tipos de servicios, desde los que se podrían denominar «servicios puros», como por ejemplo la prestación de servicios sanitarios, educativos, de transportes, etc., hasta unos servicios peculiares como son la información, la seguridad, la regulación, etc.; y, todo ello, pasando por la producción de servicios internos, es decir, los suministrados por unas unidades a otras en el seno de la Administración pública. Hasta el momento, un modelo de organización inadecuado y una cultura organizativa muy vinculada a valores internos han impedido relativamente que la Administración pública se autoconsidere como una organización productora y prestamista de servicios. Sin embargo, la realidad y la presión de los ciudadanos y de algunos cargos políticos y grupos de funcionarios han ido suavizando la resistencia a esta equiparación. En cualquier caso, la mayoría de las administraciones públicas de nuestro país no han optado por intentar mejorar sus diseños organizativos y la capacitación de sus efectivos de personal con el objetivo de prestar servicios públicos de calidad.

Existe la impresión, más o menos generalizada, de que es improbable que las administraciones públicas tengan capacidad para prestar servicios de calidad en un con-

texto de restricción del gasto público. De todos modos, como hay servicios que deben continuar siendo públicos, y son muy amplios en el marco de un Estado de bienestar, se ha optado por mantener su carácter público, pero difiriendo la gestión al sector privado (externalización).¹ En efecto, en los últimos tiempos ha surgido con fuerza una nueva dinámica que se caracteriza por la circunstancia de que determinados servicios públicos son ejercidos por organizaciones privadas. Hay algunos datos que muestran el elevado impacto que durante los últimos años ha tenido el fenómeno de la externalización en España. En este sentido, según un estudio de Manpower,² entre 1995 y 2002, una tercera parte del crecimiento de servicios públicos de personal fue canalizado por organizaciones privadas. Cataluña es el territorio que sobresale por el gran crecimiento de personal de las organizaciones privadas que prestan servicios públicos.³ Todas estas organizaciones privadas con ánimo de lucro (empresas privadas) o sin ánimo de lucro (tercer sector, que agrupa fundamentalmente fundaciones y ONG), prestamistas de servicios públicos, configuran un modelo en forma de red compleja gobernada por un sector determinado de una Administración y que recibe varias presiones que buscan optimizar intereses particulares que pueden llegar a dispersar la orientación básica hacia los intereses generales.

Pero ¿por qué el sector público difiere actividades que le son propias hacia el sector privado? La respuesta es que existe la convicción de que determinadas organizaciones privadas son más eficaces (prestan servicios de mayor calidad) y más eficientes (resultan más económicas) que las organizaciones públicas. Esto puede ser cierto en algunas circunstancias, pero no resulta tan evidente en otras. De todos modos, el que las redes de organizaciones privadas presten servicios públicos de mejor calidad y con menores costes a la sociedad dependerá siempre del grado de control que ejerzan los organismos públicos sobre este sector. Sin control no hay garantías de calidad y se pueden perder las presuntas ventajas económicas.

El primer gran problema relacionado con la externalización es que los motivos que impulsan a las administraciones públicas a externalizar una parte importante de sus

1 La externalización de servicios en el ámbito de la Administración pública es lo que en el sector empresarial se conoce como *outsourcing* o *contracting out* y que consiste en la contratación de una empresa por parte de otra para la realización de determinados servicios o actividades en que esta última está especializada. La principal diferencia entre la externalización que llevan a cabo las empresas privadas y la que se aborda desde el sector público reside en el hecho de que, en el caso de las primeras, la contratación externa se dirige hacia servicios o productos de apoyo o auxiliares de la actividad principal de la empresa, con objeto de reducir costes o de liberar recursos. Por el contrario, en el caso de las administraciones públicas, la externalización se dirige al núcleo de la propia actuación empresarial, es decir, la actividad de servicio público se transfiere al sector privado (Fernández, 2003).

2 Estudio Manpower sobre empleo público dirigido por Josep Olivé y presentado en febrero de 2004.

3 En este sentido, se configuran dos grupos de territorios en función del nivel de gestión privada al que recurren sus administraciones públicas: por una parte, los territorios cuyas administraciones optan por una elevada externalización (Cataluña, País Vasco, Valencia, Baleares, Galicia y Murcia); por otra, los territorios cuyas administraciones optan por una escasa externalización (Andalucía, Canarias, Asturias, Madrid, Castilla y León y Castilla-La Mancha) (Olivé, 2004).

servicios y de sus actuaciones públicas no son en absoluto transparentes. La teoría de que el motivo principal de las externalizaciones es la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos no parece validada por los datos empíricos. Por una parte, en un estudio realizado por Accenture (2004), en el que se recoge el resultado de una encuesta realizada a altos cargos de la Administración, se señala que el objetivo prioritario de la externalización es mejorar la rapidez o la calidad del servicio; también se destacan otros dos objetivos: tener acceso a la experiencia profesional y tener acceso a las nuevas tecnologías. En cambio, el objetivo de la reducción de costes solo aparece en sexto lugar. Estas opiniones contrastan con las de otro estudio (Ramíó y Santolaria, 2004) que realizó, como trabajo de campo, entrevistas en profundidad a altos cargos de la Generalitat de Catalunya, quienes destacaron de forma mayoritaria que el recurso a las externalizaciones se deriva fundamentalmente de la imposibilidad de contratar nuevos empleados públicos (un argumento totalmente reactivo, que no tiene objetivos preactivos para explicar los motivos de la externalización). El segundo objetivo que se destaca es la actualización en materia de nuevas tecnologías de los diferentes sectores de actividad de los servicios públicos. En cambio, sorprendentemente, para estos altos cargos de la Administración catalana,⁴ los objetivos de mejora de la rapidez y calidad de los servicios públicos y la reducción de costes no eran objeto prioritario de atención.

Finalmente, algunos responsables políticos de las administraciones públicas consideran que las limitaciones de la gestión pública (congelación del presupuesto, especialmente en temas vinculados a los costes de los empleados públicos) no dejan otra salida que transferir una parte de los servicios públicos a gestores privados. Las empresas privadas están reguladas por una normativa y tienen características organizativas que las hacen más apropiadas para prestar de forma más eficaz y eficiente los servicios públicos. En este sentido, no hay ninguna duda de que las políticas de externalización de las administraciones públicas en España están directamente vinculadas a los problemas hipotéticamente irresolubles de la gestión de los empleados públicos. En concreto, se utilizan dos argumentos catalizadores de las externalizaciones:

- a) Por un lado, las presuntas rigideces asociadas a la gestión de los empleados públicos han estimulado el que muchas administraciones públicas hayan decidido congelar las plantillas de personal. Esta situación ha obligado a externalizar hacia agentes privados todas las nuevas competencias asumidas por las administraciones públicas. En este sentido, no es casualidad que las competencias con mayor proporción de externalizaciones sean las que, en la actualidad, siguen en proceso de crecimiento, como, por ejemplo, las asociadas a medio ambiente y a servicios sociales emergentes.

⁴ Se debe tener en cuenta que, como se ha explicado, la Administración de la Generalitat de Catalunya es una de las administraciones públicas que más han apostado en España por la externalización de los servicios públicos.

- b) Por otro lado, la lógica de negociación por parte de la Administración con los agentes sociales, muy agresivos en el campo del empleo público en cuanto a las condiciones económicas y de trabajo, ha llevado el sistema a un punto de bloqueo. Esto se debe a que determinados impactos de los acuerdos mencionados ya no son asumibles por las administraciones públicas, que se ven empujadas a la externalización para escapar de este círculo de negociación laboral. El sistema de negociación colectiva también se ha impuesto en las grandes empresas privadas. El abuso de la subcontratación que hacen estas empresas ha sido la estrategia que han utilizado para escapar de los excesos de este sistema. En este sentido, es evidente el paralelismo que existe entre la externalización impulsada por las administraciones públicas y la subcontratación impulsada por las grandes empresas privadas.

Otra cuestión destacada, que no hay que pasar por alto, es que las organizaciones privadas que prestan servicios públicos también pueden gestionarlos de manera ineficiente por una mala gestión y/o por la intención de maximizar los beneficios con menoscabo de la calidad. Además, se debe imputar a estos servicios externalizados los recursos (y, por tanto, los costes) que debe invertir la Administración en la planificación, el control y la evaluación. En este sentido, se debe destacar que solo se puede garantizar que las organizaciones privadas que prestan servicios públicos ofrezcan servicios de calidad a los ciudadanos si la Administración pública ejerce al máximo sus prerrogativas de planificación, control y evaluación. En definitiva, para que los servicios externalizados sean de calidad, la Administración debe controlarlos.

En España, por desgracia, la mayoría de las administraciones públicas no ejercen un auténtico control de calidad sobre los servicios públicos que externalizan;⁵ es decir, no se tienen en cuenta lo que, en economía, se denominan *costes de transacción*. Estos costes, que son imputables a la Administración pública, se corresponden, por ejemplo, con el diseño y la redacción de los contratos, la evaluación de las ofertas, la negociación de los contratos, y el seguimiento y la evaluación de los resultados de la externalización. Se debe tener en cuenta que los costes de transacción pueden ser, en algunos casos, bastante altos, debido a las contingencias diversas que no se pueden prever. Esta situación se da especialmente cuando la gestión de un servicio público utiliza tecnología muy compleja (López Casasnovas, 2003). En definitiva, la externalización de determinados servicios públicos puede ser una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia, pero siempre que se garanticen los derechos de los ciudadanos y que la Administración mantenga un dominio y control reales sobre estos servicios. Algunas veces, la opción

5 De acuerdo con varios estudios llevados a cabo por el autor sobre el control y la evaluación de las externalizaciones realizados a varias administraciones públicas autonómicas y locales.

más adecuada es intentar mejorar las organizaciones públicas sin tener que utilizar la opción de la externalización.

Otro problema fundamental es que en España no hay límites a la externalización.⁶ Si tenemos en cuenta la opinión de los directivos públicos políticos y profesionales y los datos empíricos acerca de qué se está externalizando, se llega a la conclusión de que todas las competencias, las funciones y los servicios que protagonizan las administraciones públicas pueden ser gestionados por agentes privados.⁷ Así, se externalizan servicios que manejan información confidencial de los ciudadanos y de los propios empleados públicos, se externalizan temas vinculados a la seguridad y a la defensa, se externalizan servicios muy delicados que afectan a derechos fundamentales de los ciudadanos, se externalizan políticas reguladoras y de inspección de las administraciones públicas, se externalizan los servicios internos (gestión de personal, gestión económica, informática), etc. No existe una plantilla conceptual general ni particular (por sector de gestión o por tipo de administración pública) que defina los sectores que no deberán ser nunca objeto de externalización de acuerdo con argumentos basados en el impacto social, la sensibilidad del sector, la seguridad o la confidencialidad, entre otros.

Otra cuestión vinculada a la externalización, que ya se ha destacado en las líneas anteriores, es que esta no es posible si no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación. En efecto, es preciso planificar qué servicios públicos se desea ofrecer (servicios públicos que deben mantenerse y servicios públicos emergentes) y definir qué servicios pueden ser objeto de externalización y cuáles no lo pueden ser (por ejemplo, los servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o los servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública ha de asegurar (invirtiendo recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas. Todos estos requisitos de la externalización brillan por su ausencia en la mayoría de las administraciones públicas, puesto que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva), ni se controla ni se evalúa. El control y la evaluación de los servicios externalizados son actividades complicadas y caras, pero, si no se controla ni se evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir beneficios económicos (este objetivo también es perseguido por buena parte

6 Esta afirmación debe matizarse, pues, de acuerdo con la normativa vigente, «en caso alguno se podrán prestar por gestión indirecta [...] los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad». Si esto es cierto, también lo es que existe la posibilidad de externalizar una parte de estos servicios públicos, pero asegurando el mantenimiento del momento del ejercicio de la autoridad para las instancias públicas.

7 Un trabajo reciente (Santolaria, 2003), que analiza la totalidad de las externalizaciones efectuadas en Cataluña durante cuatro años (publicadas en los boletines oficiales provinciales y autonómicos), demuestra que todas las competencias y actuaciones públicas han sido objeto de externalización por parte de alguna administración.

de las organizaciones que configuran el denominado tercer sector,⁸ aunque no de manera institucional y explícita), al no sentirse controladas ni evaluadas, perciben que son los amos reales de la agenda pública.

Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestamistas de servicios públicos tiene como consecuencias casi inevitables para la Administración el encarecimiento y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios. Es decir, si no hay planificación ni control, y no se evalúan las redes privadas que prestan servicios públicos, no se consigue ni a medio ni a largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que persiguen las estrategias de externalización. A este respecto, se debe tener presente que no existen evidencias empíricas claras de que la externalización de los servicios públicos genere un incremento de la calidad de estos servicios. En un estudio clásico de Domberger y Rimmer (1994) acerca de los efectos de la contratación externa de varios servicios públicos en la calidad, se llega a la conclusión de que no existe una correlación entre externalización e incremento de la calidad de los servicios públicos, puesto que, en algunos casos, no se detectan diferencias entre la gestión directa y la gestión externalizada; en otros casos, se considera que la externalización ha facilitado un incremento de la calidad de los servicios públicos, pero, en un elevado volumen de casos, se detectan importantes reducciones de la calidad en esos servicios. En todo caso, los problemas relacionados con la calidad de los servicios externalizados pueden vincularse, según uno de los pocos estudios realizados sobre este tema,⁹ con las deficiencias de las administraciones públicas al definir los pliegos de condiciones de los contratos, con la capacidad para escoger los proveedores y, finalmente, con la capacidad e inversión en control y evaluación de estos servicios externalizados.

Si, además, vinculamos el fenómeno de la externalización a la adopción de una cultura de carácter empresarial (expuesta en el apartado anterior), se puede llegar a la conclusión de que no es el mismo externalizar desde convicciones «públicas» que hacerlo desde convicciones «privadas». La combinación de la externalización con los enfoques neoempresariales, que implican un notable déficit de valores públicos en los aparatos administrativos, puede tener en el futuro graves consecuencias para la Administración pública en diferentes dimensiones. Nos centramos, ahora, en dos de ellas: por una parte, la cesión de la agenda pública a actores privados; por otra, la activación o la multiplicación de las capturas (Ramíó, 2001).

8 En España, el tercer sector se compone de cerca de 30.000 asociaciones de acción social que ingresan casi 6.000 millones de euros y atienden a todo tipo de personas desfavorecidas. El colectivo más atendido (46%) es la tercera edad, seguida de los discapacitados (26%) y las familias (24%). El sector ocupa, entre voluntarios y asalariados, a un millón de personas. En cuanto a la financiación, un 31% de las fundaciones y un 15% de las asociaciones no reciben financiación privada y más del 75% de las asociaciones y el 50% de las fundaciones se mantienen exclusivamente con fondos públicos. Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001).

9 Australian Industry Commission (1966).

Por lo que respecta a la cesión de la agenda pública a actores privados por la tendencia a la «insularidad» de las administraciones públicas, cabe apuntar, como ya se ha explicitado, que la estrategia de la externalización se basa en una concepción de gestión en red. Aun así, se parte de la presunción de que el trabajo en red es sencillo, si tenemos en cuenta que las administraciones públicas, en nuestro país, tienen grandes dimensiones y capacidad de dirección —pues cuentan con más de dos millones de profesionales— y, en cambio, las organizaciones privadas que participan en el sistema tienen dimensiones modestas y están muy fragmentadas. Esta situación de asimetría a favor de las administraciones públicas, con menoscabo de los agentes privados, es un espejismo, puesto que, en realidad, sucede justo lo contrario.

Por una parte, se debe tener presente que trabajamos en un gobierno multinivel en el que el acelerado proceso de descentralización impulsado en nuestro país en las dos últimas décadas ha generado una gran fragmentación competencial y situaciones de competitividad entre administraciones públicas. Es decir, las administraciones públicas, en sus relaciones con los agentes privados, no colaboran entre sí, no hacen circular la información y las experiencias, y no generan una lógica de aprendizaje institucional global en relación con los problemas de la gestión en red y, más concretamente, de la dirección de las externalizaciones. Esto significa que los miles de pequeñas administraciones públicas (fundamentalmente, las administraciones municipales) no disponen de los recursos suficientes para controlar estas redes de agentes privados prestamistas de sus servicios públicos. Pero lo más sorprendente es que las administraciones públicas de considerables dimensiones y con masa crítica suficiente (Administración del Estado, comunidades autónomas y grandes administraciones locales) no aprovechan su teórica capacidad, pues establecen las políticas de externalización y los sistemas de gestión de redes de manera fragmentada y sectorial en un nivel muy concreto (en unidades inferiores a la dirección general o, incluso, al servicio). Dentro de estas grandes administraciones públicas tampoco se dan colaboraciones de carácter interdepartamental, ni circulan la información y las experiencias, de manera que tampoco se genera una lógica de aprendizaje institucional global. Es decir, por lo que respecta a la gestión de redes, las administraciones se dispersan en microislas administrativas, y cada una de ellas cuenta con su propia red de agentes privados, sobre los que tienen escasas capacidades técnicas de manejo.

Paralelamente, esta tendencia a la fragmentación no la persiguen los agentes privados que prestan servicios públicos, los cuales tienden, de manera natural, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudooligopolio. Con el tiempo, se generan grandes empresas especializadas en la prestación de servicios públicos que están vinculadas a la vez a la Administración local, a las comunidades autónomas y a la Administración General del Estado. Estas empresas cuentan con una visión trans-

versal del sistema público, con una visión global e integrada de la que no disponen los diferentes niveles públicos. Como consecuencia, este tipo de empresas llega a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas queda en sus manos, pues tienen mucha más información que cada administración pública considerada individualmente.

Por otra parte, la activación o multiplicación de las captaciones ha sido un tema muy estudiado por la bibliografía anglosajona, más concretamente la «captación» del agente regulador público por parte del agente regulado privado; en otras palabras, el agente regulador acaba regulando para proteger los intereses del agente regulado. Este fenómeno, difícil de prevenir y de evitar, no se puede considerar como corrupción, pero puede dar lugar a actividades ilícitas, pues un alto empleado público cuya función es controlar un sector empresarial muy potente sabe que su carrera profesional prosigue de forma natural en el sector privado, trabajando para las principales potencias económicas, que suelen ser los agentes que antes ha regulado. Este fenómeno, restringido hasta el momento a las políticas reguladoras, también está invadiendo las políticas distributivas, que son mucho más numerosas e intensivas en cuanto a personal. Con la externalización de los servicios públicos, las relaciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos pueden ser similares a las que se establecen en las políticas reguladoras. En este nuevo escenario no serán excepcionales los fenómenos de «captación» y corrupción, lo que comporta ampliar extraordinariamente las presiones de corrupción a la esfera pública. Por esta razón, es muy importante que los empleados públicos encargados de controlar y evaluar los servicios públicos externalizados estén socializados en valores públicos. Si, por el contrario, están socializados en valores de carácter neoempresarial, serán mucho más permeables a la captación y a posibles actos de corrupción.

2.4 Algunas consecuencias negativas de las recientes estrategias de modernización en las corporaciones locales

No deja de ser sorprendente la radicalidad de estas tres grandes estrategias para reducir al máximo la fortaleza institucional de las corporaciones locales con el objetivo de lograr una gestión flexible y dinámica. El problema es que todas estas estrategias no son más que un impresionante salto al vacío, puesto que el debilitamiento de las instituciones públicas locales no tiene únicamente consecuencias técnicas, sino también implicaciones en las bases conceptuales de las corporaciones locales como organizaciones públicas. En este sentido, las instituciones públicas conceptualmente burocráticas permiten garantizar el respecto de valores públicos como la objetividad, el mérito en el

acceso y la carrera de los profesionales que gestionan los intereses generales, la igualdad, etc. Intentar transformar la gestión pública de nuestras administraciones locales mediante la consecución de un modelo de gestión con la filosofía de una empresa privada, o bien mediante la privatización de una parte de la gestión (vía externalizaciones) tiene importantes implicaciones en el modelo de Administración pública. Algunas de estas implicaciones pueden ser positivas: el modelo de Administración que se está implementando actualmente puede ser más flexible que el tradicional modelo burocrático. También puede haber anulado las odiosas disfunciones derivadas de la utilización del modelo burocrático en beneficio de los intereses corporativos.

Sin embargo, la mayoría de las implicaciones de este nuevo modelo de Administración pública son muy negativas, puesto que contribuyen a la disolución de buena parte de los valores públicos, lo que supone la anulación de las bases que dan sentido y coherencia a una institución pública. Otro problema se deriva de la implementación irregular del nuevo modelo de Administración, que puede generar un modelo preburocrático y clientelista sujeto a los caprichos de los cargos electos y de los propios empleados públicos. Se trata de un precio demasiado alto para conseguir una mayor flexibilidad organizativa y una eficacia y eficiencia teóricamente más elevadas en la gestión de la Administración local.

Todas estas consideraciones pueden parecer exageradas y suele ser habitual preguntarse si estos cambios son tan importantes como parece. El principal cambio es que se ha anulado de manera bastante generalizada el principio de mérito en el sistema actual de gestión del personal de las administraciones locales (y no solo de estas, sino también de las administraciones autonómicas y de una parte de la Administración General del Estado). El principio de mérito como base de los procesos de selección y de la carrera administrativa implica la excelencia competitiva de nuestras administraciones y, lo que es más importante, permite operativizar una parte importante de los principios y los valores públicos.

Con todo, se debe reconocer que el mérito, de acuerdo con el modelo de gestión de personal, no siempre se puede vincular con la excelencia competitiva de los empleados públicos. En este sentido, cabe señalar que el sistema de mérito tiene como principal efecto negativo cierta pérdida de poder de las autoridades políticas electas sobre la burocracia (Olmeda, 1999), una situación que se hizo insostenible en el momento del diseño de los ayuntamientos democráticos. También se debe reconocer que no son nuevas la crisis y la transformación del sistema de mérito en otros sistemas más espurios. A este respecto, desde hace ya algunas décadas, el sistema de mérito comparte protagonismo con el denominado «sistema de negociación colectiva», basado en la simple antigüedad, en la negociación corporativa o sindical. Seguramente ha sido la presencia asfixiante de este sistema de negociación colectiva lo que ha estimulado las

transformaciones radicales mencionadas antes.¹⁰ Lo que sorprende es que no se haya planteado regresar al sistema de mérito (debidamente modernizado) y se haya optado por un sistema de patronazgo (McGregor, 1991), en el que el clientelismo partidista es predominante, combinado con un neosistema de negociación colectiva que reúne una gran diversidad de subsistemas muy difíciles de controlar. Todo esto, finalmente, se acompaña de valores exclusivamente instrumentales propios de la gestión empresarial, que ignoran las especificidades de los valores públicos.

3. Los dilemas en relación con los directivos locales

3.1 Los problemas de encaje institucional de los directivos locales

Dados los problemas citados en el apartado anterior, derivados de las recientes transformaciones protagonizadas por la Administración local, se puede llegar a la conclusión de que estas administraciones requieren unos directivos públicos que reúnan las siguientes características:

- a) Un alto nivel de formación en gestión directiva y, especialmente, en gestión de redes de organizaciones privadas que prestan una parte importante de los servicios locales.
- b) Una potente socialización en valores institucionales de carácter público y en valores derivados de una ética de la gestión pública.
- c) Los conocimientos necesarios para la utilización conceptual de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y de los mecanismos que facilitan la participación de los ciudadanos.

Para lograr este nuevo perfil de directivo local parece necesario reforzar los principios de igualdad, capacidad y mérito en el acceso al nivel directivo y la inversión en formación (previa, de entrada y posterior) sobre habilidades directivas. Estos requisitos son difíciles de conseguir si tenemos en cuenta las tres vías de acceso y empleo en el nivel directivo:

¹⁰ El sistema de negociación colectiva también se impuso en las grandes empresas privadas. El actual abuso de la subcontratación por parte de estas empresas ha sido la estrategia que han utilizado para escapar de los excesos de este sistema. En este sentido, es evidente el paralelismo que existe entre la externalización impulsada por las administraciones públicas y la subcontratación impulsada por las grandes empresas privadas.

a) Empleo directivo de carácter estrictamente político (que Quermonne define como «*spoils system* de circuito abierto»), que agrupa a los efectivos que ocupan, por la Ley 57/2003, los denominados «órganos superiores»:

- Cargos electos: alcaldes y regidores que forman parte de la Junta de Gobierno Local.
- Otros miembros de la Junta de Gobierno Local que no son regidores (novedad que introduce, para las grandes ciudades, la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local), cuyo número no puede superar un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno Local, excluyendo el alcalde.

b) Empleo directivo de carácter estrictamente profesional, que agrupa al personal que ocupa las direcciones administrativas inferiores (suelen ser las direcciones de servicio, de sección y de negociado). Estos puestos deberán ser ocupados por funcionarios mediante concursos en los que prevalezcan los principios de igualdad, mérito y capacidad.

c) Empleo directivo de carácter político y profesional (Quermonne habla de «*spoils system* de circuito abierto» cuando los puestos son ocupados por personal externo a la Administración que ofrece esos puestos, y de «*spoils system* de circuito cerrado» cuando los puestos son ocupados por funcionarios de la propia Administración). Es un territorio muy ambiguo, pero con un gran dinamismo en las dos últimas décadas. Para muchas corporaciones locales, se trata del espacio auténtico y exclusivo de los directivos públicos. Las denominaciones han sido muy dispares: desde gerentes y vicegerentes (para los municipios que han apostado por un modelo gerencial) hasta directores de servicios, coordinadores de área, etc. Este espacio directivo jurídicamente muy confuso se ha formalizado parcialmente para los grandes municipios con la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, que define al personal que ocupa esta posición como «órganos directivos» y especifica a todos los efectos los puestos de coordinador general de área o concejalía y los puestos de director general u órganos similares que culminan la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías. El nombramiento y cese de los titulares de estos órganos directivos (excepto para los habilitados nacionales) es una atribución de la Junta de Gobierno Local. Es evidente que los ocupantes de estos órganos directivos responden a una doble tensión: por una parte, a la tensión política, puesto que son nombrados en función de la confianza política que les atribuye el cargo que los propone y la Junta de Gobierno que los nombra; por otra parte, a la tensión profesional, puesto que se trata habitualmente de puestos con un fuerte contenido técnico-profesional.

De las tres formas de acceder a un nivel de dirección en las corporaciones locales, el empleo directivo de carácter político y profesional es la que debe ser objeto de reflexión, puesto que:

1. La forma estrictamente política no forma parte, en realidad, del espacio directivo, sino que se configura como un espacio supradirectivo que, con la Ley 57/2003, se asemeja cada vez más a los niveles administrativos superiores (Administración General del Estado y comunidades autónomas), en el sentido de que no es necesario vincular a las mismas personas con los órganos deliberativos y los órganos ejecutivos. Nos referimos aquí a la posibilidad de que un tercio de los miembros de la Junta de Gobierno Local de las grandes ciudades puedan ser ajenos al pleno y, por tanto, no ser cargos electos.
2. La forma estrictamente profesional que ocupa las direcciones administrativas inferiores no puede ser considerada, en términos generales, como espacio directivo, debido a la modestia en las atribuciones de carácter directivo (excepto en el caso de determinadas direcciones de servicio).

En relación con el empleo directivo de carácter político y profesional, que se corresponde con las figuras de gerente, vicegerente, director de servicios, coordinador de área, director general o cargos asimilables a estos, se presentan las siguientes reflexiones de naturaleza positiva y negativa, que no pueden escapar a las contradicciones inherentes al modelo directivo que se está edificando en la Administración local.

Debilidades

1) El modelo de directivo político-profesional genera inevitablemente una mayor politización de las corporaciones locales. Esta mayor politización es evidente desde el punto de vista cuantitativo, dado que los puestos políticos puros (órganos directivos) y los puestos de carácter político y profesional (órganos directivos) son, en relación con el resto de los empleados públicos, muchísimo más altos que en el caso de la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas.

2) La presencia del espacio directivo político-profesional implica también la politización del espacio estrictamente profesional, que agrupa las direcciones administrativas profesionales. Un buen funcionario que quiera hacer una potente carrera administrativa en la Administración local debe plantearse a la fuerza tener una carrera y/o unos contactos políticos para poder avanzar en su desarrollo profesional.

3) El modelo directivo político-profesional dinamita la separación entre la dimensión política y la dimensión profesional, que es una de las estrategias aconsejadas ahora por la nueva gestión pública y, anteriormente, por los planes de modernización. Es curioso constatar cómo las administraciones de nuestro entorno y la tradición admi-

nistrativa (por ejemplo, las administraciones locales italianas) han implementado este principio de separación entre la dimensión política y la dimensión administrativa.

4) El modelo directivo político-profesional no parece el más indicado para conseguir un perfil de directivo público socializado con unos valores y una ética públicos.

5) El modelo directivo político-profesional estaría poco de acuerdo con las corporaciones locales de grandes dimensiones, que no necesitan recurrir a mercados transversales para cubrir su espacio directivo, sino que tienen suficiente con utilizar los principios de igualdad, mérito y capacidad entre sus empleados públicos de carrera. Es decir, en las corporaciones de grandes dimensiones hay suficiente masa crítica profesional para que puedan conseguir buenos directivos en el marco de su función pública.

6) Si bien es cierto que el modelo directivo político-profesional es el que mejor sintoniza con un modelo social de contratación tradicional en el que prevalecen la confianza, los contactos personales y la posición en el tejido social sobre los elementos formativos y profesionales reglados, también es cierto que este modelo de contratación y de selección no se puede considerar clientelista. Sin embargo, se debe tener muy presente la tradición histórica de clientelismo en nuestras administraciones locales, que un modelo directivo político-profesional podría actualizar rápida y funestamente.

7) Desde el punto de vista conceptual, el modelo directivo político-profesional implica modificar el modelo continental de función pública y sustituirlo por un modelo abierto e interrelacionado con el mercado exterior que se asemejaría al modelo norteamericano. Esto no es excesivamente problemático, excepto porque esta transformación conceptual también suele influir en el resto de la organización municipal y la mayoría de los puestos son seleccionados y ocupados de manera abierta y en función del mercado, lo que implica un cambio radical en el modelo tradicional de función pública. Es entonces cuando aparecen las disfunciones y los peligros ya mencionados en un apartado anterior.

Fortalezas

1) Se puede considerar positiva la formalización que hace la Ley 57/2003 del espacio directivo que responde a las tensiones políticas y profesionales. En este sentido, ahora tiene cobertura legal una práctica que, de facto, impulsaba una parte muy significativa de las corporaciones locales. En cualquier caso, quedan fuera de este proceso de «formalización» municipios medianos que llevan tiempo recurriendo a este perfil directivo de carácter político-profesional.

2) Asimismo, se puede considerar positiva la formalización de un espacio directivo político y profesional que parece que ha demostrado un rendimiento institucional positivo. Las experiencias que han apostado por este espacio directivo político y profesional se han mostrado bastante exitosas en cuanto a capacidad de gestión, capacidad

de innovación y, finalmente, en cuanto a rendimiento institucional. En este sentido, los ayuntamientos que han impulsado un modelo gerencial (la opción más explícita para un espacio directivo político-profesional) están bastante satisfechos con esta opción. Los ayuntamientos que han optado por modelos menos explícitos (directores de servicios o responsables de áreas) también se muestran bastante satisfechos.

3) Es preciso contar con directivos altamente profesionalizados que atesoren nuevas habilidades directivas, como son la gestión de redes de organizaciones privadas que prestan servicios públicos y la optimización en la gestión de las nuevas tecnologías de la información y de los nuevos mecanismos que favorecen la participación ciudadana. El modelo directivo político-profesional es abierto y muy competitivo, lo que favorece que el sistema asuma elevados niveles de aprendizaje institucional y que, de este modo, se generen directivos potentes y al día por lo que respecta a las nuevas habilidades.

4) El modelo directivo político-profesional consigue superar las limitadas barreras de una carrera vertical en la que pueden ocupar puestos directivos únicamente los funcionarios de carrera de la misma corporación local y genera un modelo horizontal que configura un mercado transversal con un elevado número de corporaciones que intercambian directivos en función de criterios políticos y profesionales. De este modo, ayuntamientos con insuficiente masa crítica para conseguir directivos de calidad mediante promoción interna pueden «fichar» a directivos de calidad en este mercado transversal. En cierto modo, se puede afirmar que, en algunos casos, es mayor la potencialidad de capacidad y mérito (que no de igualdad) de un modelo de mercado que los posibles éxitos de los principios de igualdad, mérito y capacidad circunscritos a la función pública de una corporación local concreta descontextualizada de su entorno.

5) El modelo directivo político-profesional es el que sintoniza mejor con un modelo social de contratación (muy evidente en el sector privado) que favorece la confianza, los contactos personales y la posición en el tejido social por encima de elementos formativos y profesionales reglados. Este modelo de contratación y de selección no se puede considerar clientelista, aunque en algunos casos lo sea.

3.2 La situación específica de los habilitados nacionales

Es evidente que la arquitectura organizativa y los valores que predominan en las corporaciones locales contemporáneas no son, en teoría, los más amables para los colectivos de profesionales que agrupan a secretarios, interventores y tesoreros. En este sentido, la posición actual de estos colectivos atesora más debilidades que fortalezas.

Ahora, esta arquitectura y estos valores se han visto reforzados por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local. Sin duda, esta ley ha supuesto un

duro golpe para los cuerpos de habilitados nacionales de la Administración local. Con todo, se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

- a) Esta ley no hace otra cosa que formalizar unas tendencias que ya se habían implementado en la mayoría de las corporaciones locales, donde la potenciación de un nuevo espacio directivo local implica, en paralelo, cierta marginación de los habilitados nacionales.
- b) El hecho de que se haya formalizado parcialmente una parte del modelo que, de facto, ya se estaba implementando puede servir como catalizador y aliciente para que los habilitados nacionales cambien su estrategia reactiva por una estrategia proactiva.
- c) La Ley 57/2003 no impide que las corporaciones locales puedan asignar mayor protagonismo a los habilitados nacionales.
- d) Los habilitados nacionales son reconocidos como órganos directivos.

También se debe tener en cuenta que el nuevo modelo de Administración que se configura en las administraciones locales no tiene marcha atrás (y no solo porque en parte se haya formalizado jurídicamente) y que no tiene sentido adoptar estrategias reactivas, puesto que ni aportan valor añadido a la gestión pública local ni, tampoco, conseguirán frenar los cambios. Asimismo, no tiene sentido plantearse cuestiones morales sobre la injusticia de la encrucijada e incertidumbre en que se encuentran sumidos estos colectivos profesionales. Finalmente, los colectivos de habilitados continúan teniendo, sin duda, mucho poder, dada su importancia cualitativa, aunque este se diluye a causa de cierta imagen de «caballo perdedor» y por la escasa fortaleza cuantitativa de este colectivo.¹¹

Este mal sabor de boca que resulta de percibir más debilidades que fortalezas en la posición de los habilitados nacionales en el nuevo contexto institucional de las corporaciones locales es, en mi opinión, absolutamente irreal. Para percibir con claridad la posición y las aportaciones de los habilitados nacionales, se debe comprender la naturaleza de las transformaciones e innovaciones impulsadas por las administraciones locales, así como todos sus riesgos y peligros. Si se adopta esta posición analítica, se puede llegar a la conclusión contraria: los secretarios, interventores y tesoreros son ahora más necesarios que nunca, puesto que el nuevo modelo de Administración precisa, de manera evidente, de las aportaciones profesionales de estos colectivos para que las estrategias de modernización e innovación sean sostenibles en el tiempo y no de-

11 Como es bien sabido, el colectivo de habilitados nacionales solo representa el 1,1% del total de los empleados públicos de las corporaciones locales. Según los datos del Registro Central de Personal, hay 5.639 habilitados sobre un total de 533.274 empleados públicos.

generen en comportamientos y hábitos totalmente alejados de los valores públicos que comportan una deslegitimización social de estas transformaciones.

Otro tema que cabe considerar es el error, para mí, de limitarse a apreciar debilidades y fortalezas directamente vinculadas al ejercicio de un determinado rol profesional. En este sentido, se debe tener en cuenta también la importancia de elementos más abstractos, como pueden ser la imagen social de un colectivo profesional, las filias y fobias que puede generar en los cargos electos y en el resto de los empleados públicos, etc. Estos elementos sociales tienen un gran impacto sobre la fuerza o debilidad de un determinado colectivo y, por tanto, hay que tenerlos muy presentes. De hecho, según mi opinión, la mayoría de las debilidades vinculadas a los habilitados nacionales son más sociales que estrictamente profesionales.

Seguidamente se exponen las debilidades y fortalezas profesionales y sociales de los secretarios, interventores y tesoreros de la Administración local en la era del management.

Debilidades

1) Perfil profesional fundamentado en una formación excesivamente circunscrita a la dimensión formal de los temas jurídicos y económicos. Esta formación es absolutamente imprescindible, pero es un error limitarse a este círculo de conocimiento teórico y práctico y ser impermeable a otros ámbitos del saber (por ejemplo, temas de gestión y organización, análisis de políticas públicas, etc.).

2) Tendencia a ignorar en la práctica profesional las evidentes transformaciones organizativas que se están produciendo en las corporaciones locales. Así, no se hace un esfuerzo por reinventar el rol profesional de acuerdo con retos como, por ejemplo, la externalización de servicios públicos, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, etc.

3) Cultura administrativa propia muy profunda y cohesionada. Esta circunstancia no favorece la permeabilidad hacia valores e instrumentos de otros colectivos profesionales. Las culturas administrativas corporativas muy puras y concretas no favorecen la supervivencia de los colectivos profesionales que deben convivir en unas organizaciones públicas con una multiplicidad de valores y pautas culturales. En cambio, los colectivos profesionales con cierto «mestizaje cultural» tienen mayor capacidad de adaptación y protagonismo en las organizaciones públicas contemporáneas.

4) Excesiva afección a las tradiciones y a la historia, que genera una sensación de nostalgia del pasado. Esto es un obstáculo para percibir el presente y afrontar los retos de futuro.

5) Excesiva potenciación, en el seno de las corporaciones locales, del rol de «controlador» frente al rol de «colaborador» y de prestamista de servicios al resto de los colectivos y ámbitos de gestión de la organización.

6) Refuerzo o mantenimiento de una imagen elitista y «exquisita» que resulta muy molesta para el resto de los colectivos de empleados públicos. Los cargos electos tampoco ven con simpatía esta imagen.

7) La mayoría de los puntos débiles anteriores generan un déficit de empatía recíproca entre los habilitados nacionales y el resto de los colectivos de empleados públicos y, también, de los cargos electos. Se debe tener presente que la sociedad española no simpatiza, a diferencia de otros países, con la formación de grupos elitistas.

8) Una parte importante de las administraciones locales está diseñando un nuevo espacio de función directiva de carácter «politécnico» mediante figuras como gerentes, directores de servicios, etc. Existe la tendencia a dejar a un lado a secretarios, interventores y tesoreros, o a que asuman un papel residual, en relación con las tareas directivas. Esta situación de marginación se justifica porque algunos cargos electos consideran que los habilitados nacionales no tienen las habilidades directivas que se desea potenciar y, por otro lado, porque no existe un vínculo de confianza política y personal con estos perfiles.

Fortalezas

1) La solidez de los instrumentos jurídicos y económicos formales es fundamental para cualquier corporación local. El respeto a la legalidad es un principio que está por encima de la maximización de la eficacia y de la eficiencia. La pérdida de capital jurídico en la mayoría de las administraciones locales hace más imprescindibles que nunca las aportaciones de los habilitados nacionales.

2) La potente cultura administrativa de defensa de la cosa pública que aportan los habilitados nacionales es fundamental para contrarrestar la fuerza de los valores políticos espurios y de los crecientes valores empresariales en una parte importante de los restantes colectivos de empleados públicos.

3) La calidad profesional de los habilitados nacionales, derivada del principio de mérito en el acceso a la función pública, permite elevar el nivel de algunas organizaciones locales profesionalmente mediocres a causa de sus mecanismos de reclutamiento heterodoxos.

4) El modelo de Administración relacional, que consiste en la gestión de los servicios públicos mediante un conjunto de organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro, genera la necesidad de multiplicar los esfuerzos de planificación de las externalizaciones (pliegos de condiciones, etc.) y de control y evaluación de la gestión y los resultados de estas. Secretarios e interventores intervienen de forma decidida en

ambas fases, pero es importante que lo hagan de manera más material y no solo en la dimensión formal. Se debe prestar más atención (y conseguir una posición de vanguardia) al fenómeno de la externalización y promover, por ejemplo, seminarios y otros encuentros corporativos (observatorio permanente) para intercambiar experiencias e ir definiendo una metodología de trabajo.

5) La flexibilización que propugna la nueva gestión pública, y que justifica el modelo de organización posburocrática, implica cierta discrecionalidad en el proceso de gestión; al mismo tiempo, sin embargo, supone un esfuerzo de control sobre los *inputs* y los *outputs* materiales, legales y económicos. En este escenario, el papel de secretarios e interventores es fundamental para que el sistema equilibre la discrecionalidad y la autonomía de gestión con el respeto de la legalidad y la rendición de cuentas.

6) En cualquier caso, los controles material, legal y económico son principios irrenunciables de la gestión local. Una manera de hacer compatibles estos requisitos con una gestión dinámica, eficaz y eficiente pasa por hacer un buen uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.¹² Por esta razón, es importante que los secretarios e interventores, de manera directa o a través de sus unidades, hagan un esfuerzo por conocer y utilizar las nuevas tecnologías de la información.

7) Los habilitados nacionales, por constituir un cuerpo estatal, tienen un conocimiento general y de las especificidades de la gran diversidad que representa la Administración local. Los contactos formales e informales entre habilitados permiten una lógica de aprendizaje continuo sobre el conocimiento de estrategias diversas de gestión que es muy útil para que una corporación local pueda impulsar estrategias de innovación y aprender de los aciertos y de los errores de las primeras corporaciones locales al impulsar las estrategias mencionadas.

8) Los habilitados nacionales constituyen un espacio directivo, sin ningún tipo de vínculo político directo e indirecto, que genera una contribución a la gestión de carácter exclusivamente profesional. La independencia profesional de estos colectivos enriquece la gestión y contribuye a atenuar posibles desviaciones partidistas en el seno de la gestión y de la organización profesional.

12 Se trata de utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como un mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo. La flexibilización puede generar clientelismo y corruptelas que se pueden evitar o controlar mediante las TIC. El modelo de Administración relacional implica flexibilidad institucional y relaciones complejas entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, se debería pensar en la utilidad de las TIC como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas corruptas, sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Así, las TIC deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que, cruzadas y sistematizadas, permitirían detectar los comportamientos espurios. Además, el hecho de que exista esa intencionalidad con relación a las TIC generaría un clima de temor que evitaría, de entrada, una parte importante de comportamientos delictivos.

4. Algunas propuestas

4.1 Propuestas generales sobre el modelo directivo en la Administración local

En el apartado anterior, cuando se han expuesto las fortalezas y debilidades del modelo directivo de Administración local y, más concretamente, del modelo directivo político-profesional que ha predominado durante la última década en nuestras administraciones públicas y que recientemente la Ley 57/2003 ha formalizado parcialmente, se ha puesto de manifiesto la dificultad de valorar este modelo directivo. En efecto, el modelo directivo político-profesional, que es la base de un modelo directivo de management, tiene importantes fortalezas, pero también debilidades relevantes. Hacer propuestas, pues, es una tarea muy difícil. En cualquier caso, se pueden realizar algunas, que se apuntan a continuación.

1) La complejidad de la gestión local se ha incrementado al transformarse de gestión directa en gestión de redes de organizaciones privadas. También han contribuido a una mayor complejidad de la gestión local las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y los nuevos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones. Todo esto implica que hace falta un perfil directivo ajeno al perfil político puro de los miembros de la Junta de Gobierno Local y con más matices profesionales que el que suelen ofrecer los empleados públicos tradicionales. En este sentido, parece aconsejable apostar por un modelo de *mánager político* (por la necesidad de tener confianza y empatía política con los miembros de la Junta de Gobierno Local) y profesional (por la necesidad de dominar unas habilidades directivas muy complejas y nuevas).

2) Una vez aceptado el punto anterior, es muy importante definir los límites de los tres roles en juego: el nivel político, el nivel político-profesional y el nivel profesional.

a) *Nivel político*: miembros de la Junta de Gobierno Local. También habría que incluir en este ámbito a un número muy limitado de cargos eventuales vinculados al gabinete del alcalde y con funciones de protocolo, relaciones con los medios de comunicación y asesoramiento político.

b) *Nivel político-profesional*: gerentes, vicegerentes de la organización municipal y de los organismos autónomos y de las empresas públicas, o bien los cargos que la Ley 57/2003 denomina «órganos directivos» (coordinadores generales de área o concejalía o directores generales o similares que culminan la organización dentro de cada una de sus grandes áreas o concejalías).

- c) *Nivel profesional*: todos los encargados administrativos situados por debajo de los órganos directivos.

3) También es importante definir con claridad las reglas de juego de cada uno de los tres roles y, sobre todo, evitar por todos los medios el trasvase interesado de unas reglas de juego de un rol a otro rol. Las reglas de juego podrían ser:

- a) *Nivel político*: criterios de selección y permanencia de carácter estrictamente político. Se produce el cese de forma automática cuando se pierde la confianza política del superior o cuando este cesa.
- b) *Nivel político-profesional*: en estos perfiles se busca a los mejores especialistas que, además, disfruten de confianza política y profesional. Estos especialistas pueden proceder de la propia organización de la Administración contratante o de cualquier otra administración pública o empresa privada. Si se considera oportuno, se puede llevar a cabo un proceso formalizado de selección con la participación de perfiles políticos del ayuntamiento y de asesores externos. Estos cargos no deben cesar de forma automática cuando cesen sus superiores políticos o se produzca un cambio de gobierno. Sí que cesan, sin embargo, si no disfrutan de la confianza política y profesional de los nuevos cargos. En ningún caso estos ceses deberían estar limitados por contratos blindados o por indemnizaciones. Evidentemente, los habilitados nacionales, según la Ley 57/2003, quedan al margen de todas estas reglas de juego.
- c) *Nivel profesional*: para proveer estos puestos se realizan concursos entre el personal funcionario de la organización municipal bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. En ningún caso estos puestos deberán definirse como puestos de libre designación y, por tanto, no se podrán aplicar criterios políticos.

4) Las corporaciones locales de grandes dimensiones deberán limitar al máximo el reclutamiento de efectivos del espacio político-profesional que sean ajenos a la organización municipal. Estas administraciones tienen suficiente potencialidad profesional para ser casi autosuficientes y no recurrir de forma sistemática al mercado transversal para ocupar estos puestos.

5) Se debería pensar en la posibilidad de crear una bolsa de trabajo para directivos de carácter político-profesional. Para poder formar parte de esta bolsa de trabajo, los aspirantes deberían demostrar experiencia profesional y/o formación reglada que los acreditara para poder ocupar puestos directivos. Quienes formasen parte de esta bolsa

de acreditados deberían hacer un mínimo de cursos de formación en valores públicos. Las corporaciones locales deberían favorecer la contratación de estos profesionales «acreditados». Esta bolsa de trabajo podría ser gestionada por la Federación de Municipios, o por diputaciones, mancomunidades, etc.

6) Se debería asegurar que los profesionales del espacio directivo político-profesional están plenamente socializados en valores públicos y en ética pública.

4.2 Propuestas concretas en relación con los habilitados nacionales

Es fundamental comprender que los colectivos de habilitados no son los que tienen un problema, sino que, en realidad, son las administraciones locales las que se enfrentan a un problema, derivado de su progresiva desinstitucionalización, resultado de varias estrategias de innovación de la gestión. Sin duda, la debilidad de la posición actual de los colectivos de habilitados contribuye de manera notable a la crítica situación en que se encuentran las administraciones locales.

Se debe tener en cuenta que la estrategia, los objetivos y el futuro de cualquier organización son el producto de los conflictos internos derivados de posiciones y sensibilidades políticas y profesionales distintas. Las organizaciones, gracias a esta diversidad de intereses y perspectivas profesionales, avanzan seguras y cohesionadas, aunque, ciertamente, con bastante lentitud (por la necesidad de buscar espacios de consenso para superar el conflicto). Aun así, cuando uno de los sectores profesionales más potentes de una organización pierde buena parte de su fuerza, el resultado es que hay otro sector profesional, una sensibilidad, que domina totalmente el sistema y hace avanzar muy rápidamente la organización pero sin seguridad, sin matices, sin reflexión... Y todo esto puede desembocar en un desastre. Es lo que ocurre con la debilidad de los colectivos de los habilitados de las administraciones locales: al perder fuerza, dejan que la dinámica de la organización quede en manos de los cargos electos y de los politécnicos vinculados a ellos. No hay dialéctica (no hay conflicto profesional), no hay reflexión, y se pueden cometer muchos errores.

Todo esto significa que los colectivos de habilitados deben reinventarse, deben legitimarse y deben recuperar su parcela de poder para contribuir a la necesaria riqueza de sensibilidades profesionales de una administración, y para poner freno a la desinstitucionalización que están sufriendo muchas administraciones locales.

La estrategia fundamental para que los colectivos de habilitados recuperen parte de su protagonismo pasa por que se ubiquen de forma activa en las corrientes de cambio y de transformación y, a partir de esta nueva posición, intenten conseguir la reorienta-

ción de esas corrientes para que aporten un mayor valor público. En concreto, se trata de:

- a) Colaborar positivamente en todos los cambios que permitan mejorar la gestión pública local (ser proactivo y no injustificadamente reactivo).
- b) No oponerse a cambios que parece que no aportan demasiado valor añadido, pero que son inocuos (es decir, tampoco generan pérdidas o disfunciones). Se deben reservar las fuerzas para otros escenarios más críticos.
- c) Colaborar para reorientar todos los cambios que se implementan mal.
- d) Oponerse con rotundidad a los cambios cuyas desventajas superen de forma muy clara a las posibles ventajas.

Se debe tener en cuenta que, para que los colectivos de secretarios, interventores y tesoreros tengan capacidad para reorientar o poner freno a aquellas estrategias de innovación que pueden generar disfunciones básicas en las organizaciones locales, es imprescindible tener legitimidad «innovadora». Por este motivo, estos colectivos profesionales deben estar a la vanguardia de las innovaciones que sí que producen valor añadido en la gestión pública.

Las estrategias para que secretarios, interventores y tesoreros logren superar sus debilidades y consigan potenciar sus fortalezas se concretan en los siguientes puntos:

1) Deben potenciarse los conocimientos en materias como, por ejemplo, el análisis de políticas públicas, la teoría de la organización (gestión directa y gestión de redes de organizaciones), la planificación y el control y, finalmente, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Todas estas materias, pese a ser en muchos casos poco científicas, son básicas para poder afrontar, absorber o frenar materias muy específicas y heterodoxas como son la calidad total, el marketing público, la reingeniería de procesos, etc. Dicho de otro modo, desde mi punto de vista, es una estrategia equivocada abrirse profesionalmente mediante la absorción de estas materias tan especializadas que no tienen una solidez mínima; en cambio, parece apropiado formarse en materias genéricas (como las mencionadas anteriormente), que permiten un bagaje y una capacidad de aprender o de rechazar con fundamento los diferentes modos e innovaciones especializadas.

2) Los secretarios e interventores deben incorporarse de forma decidida a las dos transformaciones más relevantes que están experimentando las administraciones locales: la externalización de los servicios públicos y el empleo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por una parte, han de asumir la función de controladores de redes, que consiste en controlar legal, económica y materialmente las redes de organizaciones privadas que prestan servicios públicos de la corporación local. Por

otra parte, han de utilizar las tecnologías de la información (a nivel de usuario) para desarrollar, entre otras, esta función de control.¹³

3) Las tecnologías de la información y la comunicación deben ser utilizadas, también, por secretarios, interventores y tesoreros como instrumento de control interno de la gestión. Se trata de un instrumento de control silencioso, que no genera burocracia, puesto que en ningún momento implica bloquear o retrasar los flujos de gestión. Este mecanismo se asemejaría a un «gran hermano» siempre presente, que observa la gestión pero sin generar interferencias, salvo cuando se vulneran las reglas de juego legales y económicas.

4) Mediante planes de formación de entrada y permanentes, se puede conseguir el objetivo de definir unos colectivos profesionales con amplitud y mestizaje cultural y profesional. No se trata de centrarse únicamente en aspectos de excelencia de carácter económico y legal, sino de entrar en otros campos del saber con el objetivo de socializarse con sus fundamentos conceptuales (y no necesariamente para dominar totalmente las habilidades asociadas a estos nuevos campos profesionales).

5) Secretarios, interventores y tesoreros han de asumir una posición relevante dentro del nuevo espacio directivo de las corporaciones locales. En las corporaciones locales de grandes dimensiones, es muy difícil pretender que los habilitados nacionales sean los únicos actores que ocupen este espacio directivo. En cambio, se debe luchar para que los habilitados asuman funciones directivas en los aspectos legales y económicos. En las corporaciones locales medianas y pequeñas (que representan más del 90% de la totalidad), los habilitados han de conseguir ser los directivos únicos. Ambas ambiciones solo se podrán conseguir y justificar si los habilitados son capaces de dominar las habilidades directivas fundamentales (organización, dirección de personal, dirección de la gestión a nivel de economía, eficacia y eficiencia). Se debe tener en cuenta que, de facto, la mayoría de los habilitados nacionales hace tiempo que asume y practica estas funciones de dirección de la gestión.

6) Relacionado con el punto anterior, los secretarios de los municipios medianos y pequeños deberían asumir profesionalmente las funciones que usualmente se vinculan a un gerente. En concreto, se deberían reforzar las cinco dimensiones siguientes:¹⁴

13 Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una administración relacional que incorpore las TIC son:

a) Gestores de redes tecnológicas: tecnólogos, ingenieros, etc. Son profesionales especializados en diseñar y gestionar directamente las TIC.

b) Gestores de redes (planificación, coordinación, control y evaluación), que también tengan conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con diferentes especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.), pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.), sino que precisan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de TIC, puesto que estas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

14 Estas cinco líneas de actividad representan la conceptualización (Ramíó, 1999b) de las múltiples funciones que desarrolla un gerente en un ayuntamiento de tipo medio (Giner, 1998).

- a) Relaciones institucionales con los órganos de gobierno, fortaleciendo los aspectos materiales.
- b) Dirección de la organización e implementación: organización del trabajo y dirección de todos los empleados públicos.
- c) Relaciones externas.
- d) Actividades de planificación y evaluación.
- e) Innovación y mejora de la gestión.

7) Diseñar, en el ámbito corporativo general, un plan de marketing dirigido a la sociedad en general, y a los cargos electos y a los empleados públicos locales en particular, que permitiera redefinir una nueva imagen de secretarios, interventores y tesoreros. Los elementos básicos de este plan de marketing son:

- a) Abandonar argumentos elitistas.
- b) Hacer visible el vínculo natural entre los aspectos formales e históricos de los habilitados nacionales con las nuevas tareas directivas.
- c) Mostrar y potenciar el esfuerzo de los habilitados nacionales por dominar las nuevas habilidades vinculadas a la dirección pública.
- d) Hacer visibles los valores públicos que motivan la práctica profesional de los habilitados.
- e) Etc.

8) Modificar la estructura y el sistema de acceso a los cuerpos de habilitados nacionales:

- a) Modificar el sistema de selección para que diera más relevancia a los aspectos de gestión y de habilidades directivas, tanto en los temarios como, fundamentalmente, en la formación de entrada. Todo esto, evidentemente, no debe ir en detrimento de la fortaleza jurídica y económica de estos perfiles profesionales.
- b) Territorializar el sistema de reclutamiento y la gestión de los habilitados. La Administración General del Estado se debería limitar a definir el modelo básico de selección y de regulación de los habilitados y debería transferir a las comunidades autónomas el proceso de selección (se podrían incorporar temas y contenidos formativos propios) y de regulación intraautonómica de estos cuerpos. El sistema quedaría completo con la participación de la Administración General del Estado en un sistema de movilidad interautonómico.
- c) Establecer un nuevo marco que regule la movilidad de los habilitados nacionales y que tienda a favorecer los intereses institucionales de las corporaciones locales sobre los intereses de carrera profesional y de acomodación territorial de los mismos habilitados.

Bibliografía

ACCENTURE (2003): *Outsourcing en la Administración pública: la evaluación hacia la aportación de valor*, Serie «Directivos del Sector Público».

BARZELAY, M. (1992): *Breaking through Bureaucracy*. California: University of California Press.

CALDERÓ, A. (2002): «Gestión de calidad de las plantillas, puestos de trabajo y retribuciones en las entidades locales», ponencia presentada en el I Congreso Catalán de Gestión Pública.

DOMBERGER, S.; RIMMER, S. (1994): «Competitive tendering and contracting in the public sector: a survey», *International Journal of Economics and Business*, 1 (3).

FERNÁNDEZ, E. (2003): *Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid*, trabajo del II Curso de Dirección Pública Local. Madrid: INAP.

GINER, E. (1998): «La introducció d'un sistema gerencial: el cas de l'Ajuntament d'Esplugues de Llobregat». *Comunicaciones de la Diputació de Barcelona*, núm. 13.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.) (2003): *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: La Caixa.

MCGREGOR, E. B. (1991): *Strategic management of human knowledge, skills, and abilities. Workforce decision making in the post-industrial era*. San Francisco: Jossey-Bass.

OLIVÉ, J. (2004): *Estudio Manpower sobre el empleo público*.

OLMEDA, J. A. (1999): *Ciencia de la Administración. Vol. I. Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid: UNED.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.

RAMIÓ, C. (1999): *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos-UPF

RAMIÓ, C. (1999b): «Desarrollo organizativo del ayuntamiento gerencial». En: VV. AA., *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

RAMIÓ, C. (2001): «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones latinas: modelo de estado y cultura institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21.

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. (2002): «Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas», *Revista Prospectiva*. México.

RAMIÓ, C.; SANTOLARIA, J. (2001): *L'externalització a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: DGOA.

SANTOLARIA, J. (2003): *La externalización en la Administración pública*. Barcelona: Universidad de Barcelona. [Tesis doctoral pendiente de defensa.]