Artigo

**La Dirección Pública Profesional en España y Portugal:
un análisis neoinstitucional**

*A Direção Pública e Profissional na Espanha e Portugal:
uma análise neoinstitucional*

*The Professional Public Management in Spain and Portugal:
an analysis neoinstitucional*

Enrique José Varela Álvarez ¹

¹ Filiação institucional. Docente da Graduação em Direção e Gestão Pública e do Programa de Pós-Graduação em Direção Pública e Liderança Institucional da Universidade de Vigo, Pontevedra, GA, Espanha.

Correspondência: E-mail: evalvarez@uvigo.es

Resumo

Os sistemas de serviço civil são produtos dos modelos organizacionais públicas desenvolvidas pelos estados de bem-estar nos últimos 50 anos. No caso de Espanha e Portugal é possível observar como das tradições administrativas semelhantes, a evolução e consolidação do papel de alta liderança tem sido caracterizado de forma semelhante nos respectivos ordenamentos jurídicos enraizados no direito público, mas a partir de quadros políticos (sistema aproximadamente territorial cultura multinível política e as decisões públicas) e modernização das políticas públicas (estruturas de gerenciamento de mudanças, projeto da função de gestão), levando a uma grande variedade de figuras diretrizes, processos de seleção, formação, carreira horizontal avaliação de desempenho, a nomeação e remoção. Seu conhecimento de maneira comparada é fundamental a definir os principais "stakeholders" intervenientes nos processos de tomada de decisão "politécnicos", bem como aqueles que se revelam como os atores centrais no processo de concepção e implementação de políticas públicas em geral e políticas de reforma administrativa, em particular, em cada um dos dois estados.

Palavras-chaves: Funções de Gestão, Dirigentes Públicos, Gestores Profissionais, Administração Central, Institucionalização.

Abstract

Civil service systems are products of public organizational models developed by welfare states in the last fifty years. In the case of Spain and Portugal we observe how from similar administrative traditions, evolution and consolidation of high lead role has been characterized in a similar way in their legal frameworks rooted in public law, but from political frameworks (system roughly territorial multilevel political culture and public decisions) and policy modernization (change management frameworks, design of the management function), leading to a wide variety of figures directives, processes of selection, training, career horizontal performance evaluation, appointment and removal. His key knowledge compared it seems necessary to define the "stakeholders" in the decision-making processes "polytechnics", as well as those that are revealed as the central actors in the process of design and implementation of public policy in general and administrative reform policies in particular, in each of the two States.

Keywords: Management Function, Public Managers, Professional Managers, Central Administration, Institutionalization.

Resumen

Los sistemas de función pública son productos de los modelos de organización pública desarrollados por los Estados de bienestar en los últimos cincuenta años. En el caso de España y Portugal observamos cómo a partir de tradiciones administrativas similares, la evolución y consolidación de la alta función directiva ha sido caracterizada de forma similar en sus marcos legales con raíz en el derecho público, pero a partir de marcos políticos (sistema territorial más o menos multinivel, cultura política y decisiones públicas) y de políticas públicas de modernización (marcos de cambio administrativo, diseño de la función directiva), que conducen a una gran diversidad de figuras directivas,

procesos de selección, formación, carrera horizontal, evaluación del desempeño, nombramientos y ceses. Su conocimiento en clave comparada se antoja necesario para definir a los “stakeholders” de los procesos de toma de decisiones “politécnicas”, así como de aquellos que se revelan como los actores centrales del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas en general y de las políticas de reforma administrativa en particular, en cada uno de los dos Estados.

Palabras Clave: Función Directiva, Directivos Públicos, Directivos Profesionales, Administración Central, Institucionalización.

1. Dirección Pública en la Península Ibérica: Un Concepto, dos Modelos

Portugal y España han construido sus modelos actuales de Estado y de Administración Pública en paralelo (López, 2002), aunque con la resultante de modelos desiguales fruto de las dispares evoluciones institucionales, políticas, administrativas y territoriales (González, 1999; Varela, 2003; Mahou y Varela, 2005). En este marco de los sistemas político-administrativos desarrollados por los diferentes modelos de Estados de bienestar de los últimos cincuenta años (Del Pino y Rubio, 2013), los modelos de función pública españoles y portugueses evolucionan a partir de tradiciones administrativas similares (Parrado, 2002) y caminos propios (Baena del Alcázar, 2005; OCDE, 2006; Bouzas y Varela, 2005). Incluida en ellos, la alta función directiva ha sufrido una particular evolución impregnada de los respectivos contextos legales con raíz en el derecho público, pero a partir de marcos políticos y sistemas territoriales más o menos multinivel y de políticas públicas de modernización. Agendas externas de cambio administrativo (OCDE, 1997) y diseño de la función directiva (Cardona, 2006; Sánchez, 2007; Kuperus y Rode, 2008), que conducen a una gran diversidad de figuras directivas, procesos de selección, formación, carrera horizontal, evaluación del desempeño, nombramientos y ceses. Al final del camino emprendido, encontramos la construcción de un perfil de dirección pública profesional (Jiménez, 2009) que consolida los elementos propios de cada Estado, y que responden a sus respectivas culturas política y administrativa. Por estos motivos consideramos que el conocimiento de la función directiva en clave comparada (Sartori, 1999) puede ayudar a entender el desarrollo institucional de las organizaciones centrales de gobierno de la Península Ibérica. A través de él se pueden analizar de forma detallada los procesos de toma de decisiones “politécnicas”, a partir de la caracterización de los actores centrales del proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en cada uno de los dos Estados: sus directivos públicos. Ítem mas, los denominados genéricamente “Directivos Públicos Profesionales”, producto de estos contextos político-administrativos y territoriales, adquieren una destacada importancia en la definición de los nuevos espacios de cooperación multinivel entre España y Portugal; dos Estados que definen una estructura intergubernamental cada vez más integrada el marco de la Unión Europea, y donde sus diferentes actores multinivel está condenados a entenderse. Por este motivo, creemos necesario consolidar una perspectiva comparada sobre el papel que los directivos

públicos tienen en este contexto de crisis, en las instituciones españolas y portuguesas, ibéricas.

La aproximación a los dos modelos de función directiva se realizará a partir de la perspectiva neoinstitucionalista vinculada a la teoría de la organización y la gestión pública, estudiada, entre otros, por Opello (1983), Dimaggio y Powell (1999), Salvador (2001), Araújo (2002), Salvador y Ramió (2005), Rocha y Araújo (2007) o Heclo (2010). Para Heclo (2010), se realizará una breve caracterización del sistema político-administrativo de ambos Estados, más allá de la clásica exposición de normas y valores, que es lo que supone avanzar de “pensar en las instituciones” a “pensar institucionalmente”. “Pese a lo frustrante que resulta descubrir que no hay una definición consensuada del término “institución”, esto no tiene por qué impedirnos avanzar por el camino de la clarificación de las formas de concebir este concepto... Un modo de sortear este problema es contemplando conceptos como el de institución desde una perspectiva distinta (algo en ocasiones denominado “definición politética”). Esta perspectiva obliga a que todas las instituciones tengan uno o más elementos concretos en común. En lugar de buscar un elemento esencial (o elementos esenciales), podemos avanzar más detectando parecidos familiares entre aquellas cosas concebidas generalmente como instituciones. Este enfoque resulta útil porque, al llamar “institución” a algo, lo único en lo que tenemos que ponernos de acuerdo es en unos rasgos generales que existen (en mayor o menos medida). No tenemos que proclamarnos descubridores del común denominador de todas las instituciones. Las cosas son como son, pero pueden ser más o menos de lo que son” (Heclo, 2010: 88-89).

A partir del planteamiento neoinstitucional de Heclo, serán expuestos tres elementos que podemos considerar comunes en el proceso de definición de la función directiva profesional española y portuguesa: a) la vinculación de los directivos con el poder político, o lo que es lo mismo, la relación entre la política y la administración en el ámbito de la alta función pública, b) los elementos normativos básicos que configuran la estructura de la carrera directiva en cada país, y c) la descripción del contexto de la formación y competencias que le son aplicables a estos perfiles profesionales. Con las conclusiones sobre esta primera exploración del entorno y la evolución de los perfiles directivos de las administraciones públicas de España y Portugal, concluiremos el trabajo.

1.1 Breve Caracterización del Sistema Político, Administrativo y Territorial de los dos Países: Similitudes y Especificidades

La tradición del sistema político napoleónico (Parrado, 2002) y los lazos de proximidad-vecindad (López, 2002) que vinculan al Estado administrativo portugués y español, muestran el punto de partida necesario para la comprensión de las similitudes y especificidades de sus respectivos sistemas territoriales, políticos y administrativos. Porque son las contingencias y la historicidad (Baena, 2005) las que conforman una función de recursos humanos donde el perfil directivo tiene sentido, es el entorno territorial, social, político y administrativo de las instituciones públicas lusas y españolas (OCDE, 2006; Prats, 2005), de donde dimana su legitimidad, y no al contrario.

Si seguimos un modelo análisis comparado de los sistemas político-administrativos como el de Parrado (2002), y lo adaptamos a las realidades históricas de España y Portugal (Varela, 2010), podemos llegar a caracterizar el contexto de sus administraciones públicas, la organización territorial y las relaciones entre niveles de gobierno. La síntesis que a continuación se expone ofrece algunas explicaciones al escenario actual de la función directiva lusa y española.

El devenir histórico en las tradiciones administrativas de España y Portugal en la época contemporánea, evolucionan a través de episodios de democracia y dictadura (más de los segundos que de la primera), donde las figuras de los generales Franco y Salazar sobresalen, y a partir de las cuales sus regímenes (González, 1999; Leite y Ferreira, 2001) consolidan estructuras administrativas, algunas de ellas aún vigentes, y muchas otras de las cuales continúan bebiendo de las fuentes del derecho público (administrativo), además de coadyuvar a la consolidación de las burocracias y sistemas de empleo público “de carrera” o “cerrados” (Olías 2002; Araújo, 2002; Rocha, 2005). Bien es cierto que: “a pesar de su proximidad geográfica los modelos político-administrativos portugués y español se diferencian sustancialmente tanto en sus aspectos institucionales como orgánicos, consolidándose modelos desiguales. González Hernández (2002: 29-30) establece las siguientes disimilitudes que parten de evoluciones constitucionales dispares (la portuguesa, de una de 1974 a otra de 1982 que varía en profundidad el modelo sociopolítico inicial; y la española casi inalterable desde 1978 hasta nuestros días)” (Varela, 2003: 96-103).

Con posterioridad, y desde el diseño de procesos de transición a las democracias claramente diferenciados (González, 1999), las Cartas Magnas portuguesa y española dibujan unas instituciones públicas cargadas de matices “republicanos” y “monárquico-parlamentarios”, en los que los sistemas político y administrativo se relacionan a partir de una “ósmosis” particular (Parrado, 2002), que se plasma en un escenario territorial complejo, de carácter multinivel e intergubernamental (más en España que en Portugal; Varela,

2010; Rojo y Varela, 2013: 337-373), donde los directivos públicos deben gestionar, de forma creciente, la interdependencia, el conflicto, la cooperación... la gobernanza multinivel, en definitiva.

La aparición del Estado de las Autonomías en España y del Estado Regional en Portugal, no han hecho sino introducir nuevos elementos de complejidad a la toma de decisiones públicas, en definitiva, al ejercicio de la función directiva. Los directivos públicos deben ser considerados, no sólo en el mapa de actores, sino también en el mapa de territorios, ya que en cada uno de ellos, los actores tienden a desarrollar estrategias complementarias, a veces también contrarias a sus estructuras centrales o federales. Los directivos deben, pues, ser valorados en estos contextos multinivel e intergubernamentales, tanto horizontales como verticales, que en la actualidad aparecen incluso en las relaciones de cooperación transfronteriza entre ambos Estados. Es por ello, por lo que el proceso de implementación de las políticas públicas de reforma y modernización y de función directiva pública, requiere de un análisis más próximo al modelo expuesto por Elmore (1985; citado por Ballart y Ramió, 2000: 521), de “forward and backward mapping”, que a los clásicos “top-down” o “bottom-up”. De este modelo resulta un escenario que tiene que ver con la participación de ambos Ejecutivos en la implementación de las medidas propuestas en forma de políticas públicas de reforma y modernización administrativa, en concreto las relacionadas con la función directiva profesional (especialmente para el caso de España, política compartida con las Comunidades Autónomas).

En relación con la Administración central española y portuguesa, se puede señalar que sus sistemas de adopción e implementación de decisiones, siguen patrones continentales, basados en modelos jerárquicos de reparto del poder entre la “administración nuclear” (Ministerios) y la “administración funcional o institucional” (organismos autónomos, empresas públicas...); dejando de lado, o iniciando de forma tímida, la formulación de modelos propios de agencias. Las formas de intervención estatal, tanto Portugal como España se orientan siguiendo modelos de Estado “benefactores”, si bien de corte “conservador” vs. liberales y socialdemócratas (Del Pino y Rubio, 2013), primando los sistemas de provisión y producción de servicios públicos (de “providencia”), frente a los “capacitadores” anglosajones. En esta línea de gobernanza y partenariado, los Estados español y portugués se construyen a partir de un sistema de relaciones público-privado donde predomina el neocorporativismo (Parrado, 2002), sistema controlado entre los poderes públicos de ambos Estados y los representantes de las entidades más representativas de los sectores sociales y económicos portugueses y españoles, a través de estructuras de concertación social como los sindicatos y las entidades empresariales. Todos estos elementos de contexto tienen influencia en el sistema administrativo, y de forma directa, en su subsistema

de recursos humanos. Como ya fue dicho años atrás en el contexto de otra investigación comparada sobre España y Portugal: "... los caminos en materia de gestión de recursos humanos en las Administraciones centrales española y portuguesa en estas dos últimas décadas, han discurrido de forma paralela, con deficiencias comunes, pero en escenarios y marcos socioeconómicos tan diferentes que los modelos político-administrativos resultantes suponen la consolidación de sistemas de empleo público distintos. En la Administración General del Estado en España, con una orientación clara hacia organizaciones que buscan consolidar estructuras de empleo público, rejuvenecer plantillas o mejorar algunas de las condiciones sociolaborales de sus empleados. En la Administración central portuguesa, hacia modelos más neoempresariales que implican la reducción de plantilla, laboralización del personal y auxilio a través de fórmulas de organización más próximas a las sociedades privadas" (Bouzas y Varela, 2005: 76).

Las similitudes entre ambos sistemas político-administrativos, obligan a realizar un análisis más detallado de la gestión de las personas en las Administraciones Públicas portuguesas y españolas, porque es ahí donde aparecen los "caminos paralelos" y las "deficiencias comunes" (Bouzas y Varela, 2005) que definen modelos propios de dirección pública profesional dentro de los dos Estados vecinos de la Península Ibérica.

2. La Función Directiva en Portugal

En el apartado presente, se pretenden responder algunas de las preguntas consideradas clave para explicar la construcción de la dirección pública profesional en Portugal: ¿cómo son los modelos de dirección pública portugueses? ¿Son modelos profesionalizados? ¿Cuál es su grado de institucionalización?, sobre todo en relación con la carrera directiva y la formación de sus directivos.

Como ya fue expuesto en el primer apartado del trabajo, el análisis de la función directiva en las Administraciones Públicas de Portugal y España se ceñirá a los niveles centrales de gobierno (Administração Geral y Administración General del Estado, respectivamente), para tres dimensiones que consideramos comunes a los sistemas político-administrativos de ambos Estados como ya fue comentado al inicio del presente trabajo, y que tienen que ver con a) la relación entre el poder político y la alta dirección pública; b) la evolución y caracterización de su modelo de carrera administrativa; y c) el

diseño de la política de formación de los directivos públicos, y la vinculación de esta con el desempeño.

2.1 Los Directivos y el Proceso Político

El proceso político en Portugal estuvo caracterizado, durante muchas décadas, por ser un “régimen de políticas administradas” (Graham, 1975). En el período del “Estado Novo”, el proceso de toma de decisiones públicas se circunscribía, en lo esencial, al Presidente do Conselho de Ministros y a los Directivos (Directores-Gerais y los Directores de Serviço) (Araújo, 2002). Según Lewis (1978), una característica del Gobierno de esas épocas residía en el hecho de que la mayoría de la élite ministerial estaba constituida por burócratas y tecnócratas y no por políticos. En el caso portugués hay una tradición de reclutamiento de políticos (Ministros y Secretarios de Estado) de entre los altos funcionarios de la Administración Pública (Rocha y Araújo, 2007). Por otro lado, la rotación de ministros era frecuente, lo que ayudó a consolidar el poder de los Directivos dentro del proceso político (Araújo, 2002). La inestabilidad ministerial posterior, transfirió la mayor parte del trabajo del Gobierno a los altos funcionarios, reforzando su poder, y originando así un sistema administrativo “super institucionalizado” (Opello, 1983). Fuera del núcleo gubernamental existía una arena política menor, en la cual los actores eran los Directores-Gerais y los Directores de Serviço (Graham, 1975). Su posición estratégica les permitía el control de los programas y recursos convirtiéndolos, de facto, en “formuladores y decisores de las políticas del régimen” (Opello, 1983). Esta “autonomía adquirida” fue reforzada en los últimos años del “Estado Novo” por el aumento del poder burocrático y la pérdida de autoridad del Jefe del Ejecutivo (Graham, 1975). La élite tecnoburócrata poseía una gran autonomía, estando en condiciones de imponer las políticas, por lo que las metas de los Ministerios se encontraban sesgadas por el poder de la burocracia al convertir las políticas públicas en programas gubernamentales conservadores (Graham, 1975).

La expansión del sector público, que discurrió entre los años 1960 y 1970, siguiendo los resultados de los Planes de Fomento Nacional, reforzó el “estado administrativo”, aumentando el número de funcionarios públicos y la importancia de la élite tecnoburócrata (Araújo, 2002). Pertenecer a esta élite se convertía así en una etapa importante para una carrera política. El acceso a posiciones ministeriales o a equipos gubernamentales era, prácticamente, limitado a aquellos que habían desarrollado su carrera en las organizaciones del Estado (Graham, 1975). Existe, por tanto, una “senda de dependencia” en

la configuración de la carrera directiva con un marcado carácter político, que explica la politización de los niveles directivos ministeriales en la actualidad (Araújo, 2002). Los Directivos se volvieron políticamente activos, pudiendo llegar hasta la cumbre de la carrera política, tras algunos años de desempeño de responsabilidades directivas en las organizaciones centrales del Gobierno (aún hoy día es frecuente encontrar entre los Ministros y Secretários de Estado de los diferentes gobiernos, personas provenientes de la carrera directiva). Esta constatación muestra que después de la Revolución de 1974, los Directivos fueron capaces de adaptarse al régimen democrático, manteniendo su papel en el proceso político. El reducido número de bajas de altos funcionarios después de la Revolución de 1974, es una expresión clara de esta capacidad de adaptación (Rocha y Araújo, 2007). Así, los cargos directivos se convirtieron en un camino alternativo para la escalada política pudiendo, de esta forma, obtener un cargo ministerial (Opello, 1983). De esta forma, se puede afirmar que el cambio de régimen que tuvo lugar en 1974 no supuso una ruptura del papel de los directivos en el sistema político-administrativo. A pesar del “saneamiento” de algunos directivos identificados políticamente con el “Estado Novo”, esta “purificación” fue reducida (Danapoulos, 1991; Rocha, 2005). Según Opello (1983), después de la Revolución, sólo el 38% de la élite administrativa fue, de hecho, sustituida. La burocracia del “Estado Novo”, con algunas excepciones, permaneció intacta después de la Revolução de 1974-75, aumentado incluso en dimensión (Wheeler, 1983).

La nueva élite política que gobernó el país, no cambió en esencia el sistema administrativo, que siguió siendo utilizado para reforzar las posiciones de los partidos políticos en la arena política y administrativa, así como para controlar la implementación de las políticas públicas (Araújo, 2002; Rocha y Araújo, 2007). De este modo, a pesar de la aparente alteración del centro de interés de la elaboración de las políticas del sistema administrativo para el sistema político, esta se convirtió en una oportunidad para que los directivos reforzaran su posición en él a través de su entrada en las filas de los partidos políticos. El sistema administrativo reforzó su poder con la protección de los partidos políticos, y la “luna de miel” entre los directivos y los partidos políticos impidió la implementación de reformas radicales, dado que esta conexión conducía a los políticos y directivos a compartir los mismos intereses (Araújo, 2002).

Los sucesivos gobiernos de Portugal que tuvieron la ocasión de organizar la función directiva, el régimen de empleo, la carrera y los sistemas de control y evaluación directiva, dieron continuidad a un modelo que se reveló eficaz tanto en la época de la dictadura como en la más reciente democrática. De hecho, el control gubernamental del sistema administrativo continuó realizándose a través de nombramientos políticos de los Directivos, lo que originó un movimiento de funcionarios que cambió de cargos dentro de la

Administração Pública o que fueron situados en otras organizaciones de carácter público, tales como comités y empresas públicas (Rocha y Araújo, 2007). Bien es cierto, que el modelo supo adaptarse a las nuevas realidades de un proto-Estado de bienestar y a un escenario de presupuesto y políticas incrementales, para lo cual diseñó un doble camino político-administrativo que destaca por perfilar los puestos políticos en la figura de las Direções-Gerais (Directivos Superiores) y los Técnicos Superiores y Assessores (Directivos Intermedios). Para los primeros, y debido a su posición estratégica en la estructura administrativa de la Administração Geral, sus Directivos serían el primer objetivo de los nombramientos políticos, en el momento en el que un nuevo Gobierno accedía al poder; para los segundos, los Directivos son escogidos entre los Técnicos Superiores y Assessores, generalmente del propio Ministério, con base en la confianza pessoal y política que el Ministro o el Secretário de Estado tiene en esos funcionarios.

En la actualidad, este proceso se ha convertido en una fuente de continuidad de la función directiva, que limita la formulación de las políticas a un conjunto de actores que circulan entre los diversos cargos públicos, todo ello pese a la separación formal entre los perfiles directivos políticos y administrativos que comienza a ser consolidada a través de sistemas de reclutamiento meritocrático y de evaluación del desempeño basado en competencias y en sistemas de formación acreditados. Este modelo está siendo seriamente reforzado a través de la introducción de criterios estrictamente técnicos y meritocráticos, como son los cambios en el sistema de reclutamiento de directivos de primer nivel introducidos en el año 2011.

2.2. La Estructura de Carrera Directiva: Evolución y Caracterización

La estrecha relación entre la política y la Administración durante el régimen del “Estado Novo” hace que no se pueda hablar de la aparición de una carrera directiva hasta su ocaso. Durante este período el nombramiento y reclutamiento de los directivos dependía de la voluntad de los Ministros y de la aprobación del Presidente do Conselho de Ministros, de acuerdo con las leyes orgánicas de cada Ministerio (Araújo, 2002). La formación de los directivos era fundamentalmente jurídica y el reclutamiento para los cargos de dirección se producía, de hecho, entre los altos funcionarios a través de un sistema de libre designación. Este período se caracterizó por la estabilidad y permanencia de los directivos públicos, llegando a crearse la ilusión de que estos cargos tenían

un carácter vitalicio, además de que estaban despolitizados (Rocha y Carvalho, 2007).

La carrera directiva fue definida, por primera vez, de forma genérica en el año 1979, vinculándose al nuevo sistema político democrático, a través de la aprobación del primer Estatuto do Pessoal Dirigente (Decreto-lei nº 191-F/79 de 26 de Junio), que comienza por considerar que los directivos son el eslabón de conexión entre el Gobierno y el sistema administrativo. La preocupación fundamental de esta norma consistió en definir el proceso de reclutamiento, que confirmó el modelo existente: un sistema de “patronage” (Rocha, 2005); donde los tecnócratas asumen el carácter político del acceso a la función directiva.

La norma de 1979, identifica los cargos directivos y remite a una legislación posterior la definición de las competencias de los mismos. El Estatuto do Pessoal Dirigente, distingue a los Altos Directivos (Directores-Gerais y Subdirectores-Gerais) que son libremente nombrados por el poder político, mientras que los Directivos Intermedios (Directores de Serviço y Chefes de Divisão) son reclutados de forma obligatoria de entre Chefes de Divisão y Assessores, en el primer caso, y de entre los Técnicos Superiores y Assessores, en el segundo; en el caso del Subdirector-Geral y de los directivos intermedios, la designación se realiza con base en la propuesta del Director-Geral. En el proceso de reclutamiento son exigidos dos requisitos: las capacitaciones académicas (poseer el grado de licenciatura) y la experiencia profesional relevante para las funciones a desempeñar. Los nombramientos son realizados en régimen de comisión de servicio, por un mandato renovable de tres años.

La definición de competencias propias y la descripción de funciones para cada tipo de directivo se realizaron diez años después de la aprobación del Estatuto, a través de la publicación del Decreto-Lei Nº 323/89 de 26 de Septiembre, que estableció que el personal directivo “ejerce actividad de dirección, gestión, coordinación y control en los servicios u organismos públicos” (artº 2º, nº 2 del Decreto-Lei Nº 323/89). El cuadro (Nº 1) que sigue a continuación resume las competencias propias de este tipo de personal directivo:

Cuadro Nº 1: Competencias Propias del Personal Directivo en 1989

Cargo Directivo	Competencias Propias
Director-Geral	Gestión General Gestión de los Recursos Humanos Gestión Presupuestaria y realización de gastos.

Subdirector-Geral	Gestión de instalaciones y equipamiento
Director de Serviços y Chefe de Divisão	Gestión de la unidad orgánica

Fuente: Mapa II, anexo al Decreto-Lei Nº 323/89.

La necesidad de despolitizar los cargos de directivos intermedios y de introducir el sistema de mérito, fue realizada por primera vez en 1997, con la imposición legal de la obligatoriedad de acceder a este tipo de cargo a través de un sistema de concurso. La dificultad de la implementación de este proceso de reclutamiento condujo a que el legislador desechase esta decisión. El reclutamiento por concurso fue sustituido posteriormente por un proceso que buscaba aportar mayor transparencia y rigor, pasando a introducir en las vacantes la obligatoriedad de publicidad de los perfiles profesionales pretendidos. La decisión de la selección tendría así que tener un fundamento basado en el curriculum académico y profesional, estableciéndose la posibilidad de reclamación y recurso.

Con el cambio del Estatuto de Pessoal Dirigente en 1999, se da un paso importante en la uniformización de los cargos directivos de la Administración Central, Regional y Local. La Lei 49/99 de 22 de Junio, estableció que este Estatuto se aplica a los tres niveles de Gobierno y a la denominada Administração Indirecta (artº 1º, Nº 2); con excepción de las Regiões Autónomas de Açores y Madeira, que en virtud de su estatus constitucional, contemplan especificidades político-administrativas en materia de organización y personal. Estas transformaciones en línea con la profesionalización e independencia del personal directivo, reflejan la orientación del cambio que tuvo lugar a partir de mediados de los años 80 del siglo pasado que, aunque de forma tímida, comenzó a incorporar algunas ideas de la reforma gerencial que estaba siendo desarrollada en diversos países de la OCDE (Rocha y Araújo, 2007). Se creaban así las condiciones para la profundización en materia de profesionalización del personal directivo, que se consolidó desde las reformas introducidas en los años 2004 y 2005, en las que se marcaban claras distinciones entre los Altos Directivos (Direcção Superior, que tienen una fuerte conexión con el sistema político), de los Directivos Intermedios (Direcção Intermédia, implicados en el desarrollo de actividades operativas de las unidades orgánicas) (Lei Nº 2/2004 de 15 de Enero; Lei Nº 51/2005 de 30 de Agosto). Esta separación se tradujo también en una alteración del proceso de reclutamiento de los Directivos Intermedios, que recuperan el proceso concursal, disminuyendo la libertad de elección de este tipo de directivos por parte del poder político. El siguiente cuadro (Nº 2), realiza una síntesis de los cambios más destacados en materia de Estatuto do Pessoal Dirigente.

Cuadro N° 2: Evolución del Estatuto do Pessoal Dirigente

Legislación	Contenido
Decreto-Lei N° 191-F/79 de 26 de Junio	Establece, por primera vez, el régimen jurídico y condiciones del ejercicio de las funciones de la dirección y la jefatura.
Decreto-Lei N° 323/89 de 26 de Septiembre	Revisa el Estatuto del Personal Directivo de la Función Pública.
Lei N° 13/97 de 23 de Mayo	Establece la revisión del Estatuto del Personal Directivo.
Lei N° 49/99 de 22 de Junio	Uniformiza el Estatuto del Personal Directivo de la Administração Central, Regional y Local, y adapta el Estatuto a la Administração Indirecta
Lei N° 2/2004 de 15 de Enero	Aprueba el nuevo Estatuto del Personal Directivo de los servicios y organismos de la Administración Central, Regional y Local del Estado. Establece el número de renovaciones de las comisiones de servicios de los cargos de Direcção Superior de primer grado; en los restantes casos no hay limitaciones de renovación.
Lei N° 51/2005 de 30 de Agosto	Establece nuevas reglas para el nombramiento y el cese de funciones del personal directivo.
Lei - 64/2011 - 22-12-2011	Altera el reclutamiento, selección y provisión en los cargos de Direcção

	Superior de la Administración Pública
--	---------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

En el año 2005, los directivos pasan a ser objeto de un proceso de evaluación del desempeño, que tiene lugar al final de la comisión de servicio, estando previstas evaluaciones anuales interpuestas. En el caso de los cargos de Direção Superior, están obligados a asumir “un compromiso de gestión donde, de forma explícita, son definidos los objetivos, debidamente cuantificados y calendarizados, a alcanzar en el transcurso del ejercicio de funciones” (artº 19-A, Nº 1 de la Lei Nº 51/2005 de 30 de Agosto). Este compromiso queda consignado en la Carta de Missão que “puede incluso prever, en términos a regular, la atribución de premios de gestión para el servicio u organismo, así como el titular del cargo, en función del progresivo cumplimiento de los objetivos” (artº 19-A, Nº 1 de la Lei Nº 51/2005 de 30 de Agosto). Entre los parámetros de evaluación, destacan: el grado de cumplimiento de los compromisos, las competencias de liderazgo, de visión estratégica, y de gestión demostradas. En el caso de la evaluación de los Directivos Intermedios, los objetivos se centran en los resultados obtenidos en la unidad orgánica que dirige, así como en las competencias demostradas, que incluyen la capacidad de liderazgo y las competencias técnicas y comportamentales.

Los cambios introducidos por la Lei 64/2011 en el modelo de reclutamiento y selección de personal directivo superior (Directores y Subdirectores Gerais, Presidentes de Institutos públicos y respectivos vocales) apoyam el refuerzo del modelo de mérito e la reducción de la influencia política en el proceso de reclutamiento de los directivos de primer nivel. El reclutamiento y selección de los Dirigentes Superiores pasó a ser realizado por una comisión independiente, la Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração (CReSAP) que es la responsable de la publicidad y gestión del proceso concursal de los Dirigentes Superiores. De acuerdo con el nuevo modelo, los miembros del Gobierno pasan a definir el perfil, experiencia profesional y competencias de gestión exigidos para los cargos a concursar. Compete a la CReSAP reclutar y seleccionar los candidatos a través de criterios objetivos que se rigen por doce parámetros de los cuales se destacan, entre otros, el liderazgo, la colaboración, la orientación estratégica y a resultados, la gestión del cambio y de la innovación. Una vez concluido el proceso de selección la CReSAP elabora una propuesta fundamentada en los tres mejores candidatos seleccionados, ordenados alfabéticamente, que somete al Gobierno, escoge uno de ellos. Estos cambios definen una opción meritocrática basada en la neutralidad del proceso de reclutamiento de los directivos, y enfatizando la separación entre política y administración, ideas que están implícitas en el argumentario de la Nueva Gestión Pública.

2.3. La Formación de los Directivos

La generalización de la formación de los directivos públicos fue introducida en el sistema administrativo portugués, a través de la Lei Nº 2/2004 de 15 de Enero, en la cual se establece la obligatoriedad de participar de forma frecuente en actividades de formación profesional para el ejercicio del cargo de directivo, así como la obligatoriedad de recibir entrenamiento directivo de actualización sobre los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo. De esta manera, la formación se convierte en obligatoria para los directivos de los tres niveles de Gobierno: Central, Regional y Local. Esta obligatoriedad fue reforzada recientemente tras la aprobación de la Lei 64 de 22 de Diciembre de 2011, que establece en su Artículo 12º la obligatoriedad de realizar formación específica en competencias de gestión para el ámbito de toda la Administración Pública, diferenciada en función del nivel, grado, competencias y responsabilidades de los cargos directivos.

Para los cargos de Dirección Superior se convierte en obligatoria la participación en el Curso Avançado em Gestão Pública (GAGEP). Para los cargos de Dirección Intermedia es obligada la participación en el Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP). Para cualquiera de los otros de dirección pública (superior, intermedios y trabajadores licenciados de la Administración Pública Central), la obtención del Curso de Alta Direcção em Administração Pública (CADAP). Este curso substituye a los cursos referidos anteriormente. Finalmente, la ley establece que los directivos reclutados entre individuos sin vínculo con la Administración Pública deben participar en el Seminário de Administração Pública (SAP; Artº 35 de la Lei 2/2004 de 15 de Enero), que tiene una duración de 50 horas; es importante destacar que este tipo de formación tiene una validez de cinco años. El Estatuto impone, a su vez, la obligatoriedad de frecuentar acciones de formación de actualización tras el primer año de la Comissão de Serviço, que deberá tener un total de 40 horas para los cargos de Direcção Superior y de 60 horas para los cargos de Direcção Intermédia. En el cuadro de la página siguiente (Nº 3) se presenta una síntesis de estos cursos y los contenidos básicos de las actividades formativas.

Cuadro Nº 3: Cursos y Contenidos de Formación Directiva

Cargo	Curso de Formación	Contenidos Temáticos
Directivo de Nivel Superior	GAGEP - Curso Avançado em Gestão	- Evaluación Prospectiva, Planificación y Gestión Estratégica; - Gestión de las Organizaciones Públicas (Gestión

	Pública (60 horas)	<p>por Objetivos y Evaluación del Desempeño; Calidad, Innovación, Modernización y Administración Electrónica, Utilización de Servicios Compartidos - (GeRFIP, GeRHuP, GeADAP);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liderazgo, Comunicación, Negociación y Gestión de Conflictos; - Gestión de la Información y del Conocimiento; - Áreas Transversales (Ética, Ciudadanía e Igualdad de Género, Políticas de Inclusión, Políticas Ambientales).
Directivo de Nivel Intermedio	FORGEP - Programa de Formação em Gestão Pública (150h)	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación Prospectiva, Planificación y Gestión Estratégica; - Gestión de las Organizaciones Públicas (Gestión por Objetivos y Evaluación del Desempeño; Calidad, Innovación, Modernización y Administración Electrónica, Utilización de Servicios Compartidos - (GeRFIP, GeRHuP, GeADAP); - Liderazgo, Comunicación, Negociación y Gestión de Conflictos; - Gestión de la Información y del Conocimiento; - Gestión de Recursos Humanos; - Gestión de Recursos Financieros; Logística; - Contratación Pública; - Marketing Público; - Internacionalización y Asuntos Comunitarios; - Métodos Cuantitativos; - Áreas Transversales (Ética, Ciudadanía e Igualdad de Género, Políticas de Inclusión, Políticas Ambientales).

Directivos de Nivel Superior o Nivel Intermedio	CADAP - Curso de Alta Direcção em Administração Pública (430h)	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación Prospectiva, Planificación y Gestión Estratégica; - Gestión de las Organizaciones Públicas (Gestión por Objetivos y Evaluación del Desempeño; Calidad, Innovación, Modernización y Administración Electrónica, Utilización de Servicios Compartidos - (GeRFIP, GeRHuP, GeADAP); - Liderazgo, Comunicación, Negociación y Gestión de Conflictos; - Gestión de la Información y del Conocimiento; - Derecho de la Administración Pública; Regímenes Jurídicos de Empleo Público, Legislación Laboral y Contratación Colectiva; Contratación Pública; - Gestión de Recursos Humanos; - Gestión de Recursos Financieros; - Logística; Análisis Económica y Financiera desde la Óptica de la Contabilidad, Auditoría y Finanzas Públicas; - Simplificación de Procesos y Simplificación del Lenguaje Administrativo; - Estrategias de Comunicación Interna y Cambio Organizacional; - Ética, Ciudadanía e Igualdad de Género, Políticas de Inclusión, Políticas Ambientales; Internacionalización y Asuntos Comunitarios; - Modelos y Técnicas para la Toma de Decisión; Métodos Cuantitativos
---	---	---

Fuente: Lei Nº 2/2002 de 15 de Enero, Portaria n.º 146/2011, de 7 de Abril

Toda esta formación de directivos es responsabilidad del Instituto Nacional de Administração (INA), así como de las Instituciones de Enseñanza Superior acreditadas para el efecto (como es el caso de la Universidade do Minho, a través de su Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas). Además de los cursos de formación para directivos mencionados anteriormente, el INA ofrece un Diploma de Especialização em Políticas Públicas para directivos, jefaturas, coordinadores actuales o futuros que

presten servicio en la Administración Pública, dividiendo esta estrategia de formación en tres áreas: cuadros intermedios, cuadros superiores y directivos.

En síntesis, se puede afirmar que en los últimos treinta años la función directiva portuguesa evolucionó hacia la institucionalización del papel de los directivos públicos en el sistema político-administrativo, así como hacia la profesionalización de sus perfiles y mejora de la carrera administrativa. La separación del proceso de reclutamiento de los directivos de nivel superior de los directivos de nivel intermedio, reforzando para los primeros el sistema de mérito y para los segundos un modelo de concurso, sirvió para especializar los perfiles y aclarar su papel en el conjunto del entramado político y administrativo portugués. Por otro lado, la definición de competencias y funciones propias de la función directiva contribuyó a mejorar esa clarificación profesional, así como para abrir las puertas a la institucionalización de este tipo de cargos directivos. En este sentido, la exigencia de formación profesional procura asegurar el desarrollo de las competencias consideradas esenciales para el ejercicio de estas funciones. Hay que hacer notar así, que los contenidos de la formación están influenciados por las ideas de la Nueva Gestión Pública, que realizan un énfasis en el desarrollo de competencias de gestión, como por ejemplo la gestión estratégica, la simplificación la modernización administrativa, la innovación, o las metodologías de trabajo optimizadas por tecnologías de información; por encima de la formación tradicional burocrática, donde se mantenían estructuras de contenidos y metodología de carácter preeminentemente legalista y economicista.

3. La Función Directiva en España

Siguiendo el esquema de análisis desarrollado para la función directiva lusa, con relación al sistema directivo español se pretende explicar la formulación e implementación del modelo de dirección pública profesional, para lo cual consideramos necesario conocer la relación entre la política y la alta función pública, la dimensión profesional de la función directiva, así como la institucionalización de la carrera y la formación directiva en estas últimas décadas de poder administrativo en España.

El análisis se centra en la Administración General del Estado, como estructura central básica de los directivos, aunque se expone un posicionamiento de la complejidad del mapa directivo en la España de las Autonomías, mencionando los sistemas de función pública que han desarrollado en esta última etapa democrática tanto las Comunidades Autónomas como los Gobiernos locales.

3.1. Los Directivos y el Poder Político

La política y la administración forman parte de un todo indivisible que definen en su conjunto a las Administraciones Públicas españolas. Su interrelación y ósmosis ha sido continua desde los inicios de la Administración liberal del siglo XIX hasta la más moderna Administración del bienestar del siglo XX, superadas las dictaduras de Primo de Rivera y Franco. Como bien señala Jiménez (2006: 2) “la función de dirigir en nuestro sector público ha sido siempre una tarea ejercida por políticos o, si se prefiere, por personas designadas políticamente. Y este dato encuentra su clave explicativa en el tormentoso proceso decimonónico de construcción de nuestro frágil sistema administrativo y de nuestra precaria función pública.” Ahora bien, es preciso confirmar que esta designación política se realizaba sobre altos funcionarios de la Administración Pública, que mostraban fidelidad a los diferentes regímenes (tanto dictatoriales como democráticos), lo que no ayudó a conformar una estructura de poder administrativo estable e independiente de los avatares políticos. Al igual que en Portugal, es la época de la dictadura franquista la que ofrece una “ventana de oportunidad” a los tecnócratas que, a partir de los años 50, comienzan a dominar el proto-Estado Administrativo, impulsando algunas de los modelos del management actual en su organización central.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, perfila algunas funciones directivas, continuando con la línea del management, e introduciendo la formación directiva, lo que otorgó la hegemonía administrativa a los cuerpos generales de la Administración (en concreto a los Técnicos de las Administración Civil, pero no sólo); liderazgo que perdura hasta nuestros días, ya en forma de “buropatología” (Ramió, 2009): “Esto significa que algunos técnicos, sin legitimidad democrática, acaban por diseñar los contenidos políticos de las políticas públicas. Esta patología es muy palpable en la Administración General del Estado de la mano del poder de los cuerpos y en algunas administraciones locales de la mano de gerentes o figuras similares”. Esta base institucional de la dirección pública en España, lejos de adaptarse a las nuevas reglas constitucionales sobre organización y empleo público

dimanantes de la Constitución de 1978, se consolida a través de la ocupación de la alta administración pública por la política con criterios de “confianza política”. Todo ello, pese a los intentos de cambio introducidos en la función directiva de la Administración Central desde los presupuestos de la Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la Ley 23/1988 (Jiménez Asensio, 2006: 8, “Ley de “reforma de la reforma”).

Dos décadas después de la aprobación de la Constitución, y en paralelo al proceso de modernización de la Administración General del Estado (Ballart y Ramió, 2000), que sigue los planteamientos de la Nueva Gestión Pública, el régimen de la función directiva continuaba sin ser definido en sus aspectos más centrales (acceso, carrera, evaluación o cese), lo que le otorga una baja institucionalización y una alta politización, que continuaría con las regulaciones aprobadas en los años 90. Las Leyes 6/1997 (de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado –LOFAGE-) y 50/1997 (del Gobierno), intentan consolidar el “modelo burocrático de función directiva” o de “spoils system de circuito cerrado” (Jiménez, 2006), que recuerda al corporativismo de la década de los 50 y 60. Se vuelve a insistir sobre la separación entre la política y la administración, para lo cual se establece un sistema que, en la teoría, separa a los integrantes del Gobierno (órganos superiores), de aquellos otros que forman parte de la Administración (órganos directivos), pero que en la práctica los identifica a todos como “altos cargos” (art. 5.5. “Los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores Generales y asimilados”). En definitiva, la LOFAGE establece una distinción formal entre los perfiles políticos y directivos, como se puede observar en el cuadro siguiente (Nº 4).

Cuadro Nº 4: Órganos Superiores y Directivos en la Administración General del

Estado (Ley 6/1997)

	Órganos Superiores	Órganos Directivos
Órganos Centrales de los Ministerios	Ministros y Secretarios de Estado	Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales
Órganos Territoriales	---	Delegados y Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la

		Administración General del Estado
Exterior	---	Embajadores y representantes permanentes ante las Organizaciones Internacionales

Fuente: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Esta supuesta “profesionalización” o “(tímida) introducción de una burocratización de la dirección pública en España”, (Jiménez, 2009: 38), no produce los efectos deseados, sino todo lo contrario ya que consolida un modelo de función directiva burocrática (Villoria, 2009; Ramió, 2009) de nombramientos (y ceses) de directivos entre funcionarios, para los que no se reconoce una experiencia y competencia profesional concreta. Este modelo fue generalizado a otros niveles de gobierno (“lofagización”, en palabras de Jiménez, 2006), como los locales (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local) o los autonómicos (LOFAXGA, Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia), a través de un proceso que algunos han definido como mimetismo o “isomorfismo institucional”, estudiado en profundidad para la Administración Pública española por Ramió y Subirats (1996) y por Salvador y Ramió, (2002: 99-133). El “isomorfismo institucional”, produce efectos en todas las dimensiones de estas organizaciones, incluidas las de gestión de personal, de forma que es posible hablar de la creación de modelos de función pública en cada Comunidad Autónoma, a partir de los principios establecidos en la Administración General del Estado. Salvador (2005: 129-151) confirma la importancia del neoinstitucionalismo para analizar estos modelos de empleo público autonómicos señalando que “La perspectiva desarrollada para el análisis de la institución “función pública autonómica” y sus dinámicas de configuración y desarrollo, ha permitido destacar un conjunto de factores que han generado una tendencia a converger con el referente de la Administración General del Estado, así como un escenario de baja potencialidad de cambio en el modelo de gestión de recursos humanos vigente en las administraciones de las comunidades autónomas”. Esta es la “senda de dependencia” que condiciona el presente y el futuro de la función directiva en España, por lo que los intentos por institucionalizar la dirección pública (Salvador, 2001: 1-19; Longo, 2006: 1-16) y hacerla más “profesional” (Jiménez Asensio, 2009: 15-64), no han hecho más que comenzar, sobre todo observando las recientes apuestas del Ejecutivo en materia de Agencias del Estado (2006) y Estatuto Básico del Empleo Público (2007), que buscan una mejor definición del conjunto de competencias directivas, así como la consagración del principio de mérito como fórmula de acceso y el establecimiento de un marco de objetivos y resultados de gestión, que permitan separar el cese de la discrecionalidad.

3.2 La Estructura de Carrera Directiva: Evolución y Caracterización

Al igual que ocurriera en Portugal, a partir de la simbiosis entre políticos y tecnócratas durante el “Estado Novo”, los nombramientos y ceses de los directivos en la Administración franquista dependían de los superiores jerárquicos, que eran los Ministros. Es por ello, por lo que tuvo sentido el desarrollo de un modelo de “patronazgo” del empleo público (Prats, 2006), a lo largo de estas décadas de administración no democrática en España.

Los perfiles directivos estaban plenamente identificados con los perfiles políticos, y tan sólo a finales de los años 50 comenzó la introducción de ciertos criterios “meritocráticos” para la carrera de la alta función pública, que se podían constatar, por ejemplo, en la articulación de modelos de formación directiva, como es el caso del Diploma de Directivos del año 1964, recuperado por alguna administración autonómica como la gallega en el año 1992 (Varela, 2009).

En España tuvieron que transcurrir más de cuarenta años desde la Ley de Funcionarios Civiles del Estado para que los empleados públicos pudieran disfrutar de lo más parecido a un marco estratégico o global de empleo público (Villoria, 2009), como el que aparece recogido en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), del año 2007 (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público). Así, la regulación de la función directiva tuvo que esperar todo este tiempo, apareciendo de forma ambigua en el mencionado Estatuto.

Sin embargo, la articulación de este modelo en la Administración General del Estado, en el que se contempla la carrera horizontal (grado, categoría y escalón de los puestos de trabajo), vertical (ascensos) y promociones internas del personal (vertical y horizontal), queda comprometido por el desarrollo reglamentario posterior (en el año 2011, aún sin aprobar), así como por las adaptaciones que los regímenes de función pública de las 17 Comunidades Autónomas deben realizar al EBEP, y que no todas han completado, pendientes, entre otros aspectos, de su desarrollo reglamentario por parte del Estado, la definición de un modelo de gestión y evaluación por competencias complejo al que se asocia un esquema de retribuciones imposible de solucionar por motivos de la crisis económica, que azota con especial virulencia a Portugal y España.

Pese a todo, y entre tanta indefinición de perfiles, competencias y sistemas de desempeño y evaluación, el EBEP supone un hito en la consolidación de la carrera directiva en España: haber sido la primera norma de carácter general que regula la función directiva en todas las Administraciones Públicas españolas, entre las que se incluyen las de las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. Y no es de escaso calado esta decisión, ya que, con permiso de la Ley de Agencias aprobada un año antes (2006), se define un ámbito profesional para la carrera directiva, superando las tendencias corporativas de los años 60-80 y el “isomorfismo” y la “lofagización” de los 90 y primeros años del siglo XXI. El artículo 13 del EBEP, que contempla los siguientes principios en materia de dirección pública: 1. “Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración. 2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. 3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.”

Estos principios son aplicables a aquellos órganos directivos que creó la LOFAGE en la década anterior, especialmente los vinculados a los órganos directivos de la “administración nuclear” (Ballart y Ramió, 2000: 177-225): Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales; y, en menor medida, los directivos de la “administración periférica” (Ver cuadro 4): Delegados y Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado; siendo los directivos de la “administración funcional” o “institucional”, como ya ha sido señalado, objeto de regulación específica (Ley de Agencias, 2006).

Con la incorporación del concepto de “profesional”, a este renovado sistema institucional de la función directiva en España, en línea con los sistemas de competencias y evaluación de los países de la OCDE (Jiménez, 2009: 15-64), la perspectiva de la dirección pública cambia sustancialmente. La “dirección pública profesional”, ocuparía un “tercer espacio” que sumar a los que aparecen en los clásicos modelos de “dirección pública burocrática” (acceso a la función directiva restringido a los empleados públicos) o de “dirección pública politizada” (en el que pueden participar del ejercicio de la función directiva empleados públicos y profesionales del sector privado). Este modelo denominado “gerencial”, integra de forma definitiva las competencias vinculadas a los procesos de modernización administrativa impulsados por la Nueva Gestión Pública. El perfil profesional del directivo debería incorporar, además, elementos de alta institucionalidad pública, que permita concretar

unas competencias y habilidades más “politécnicas”, lo que los situaría como “los agentes clave para introducir una cultura de trabajo centrada en los objetivos y en su evaluación” (Ramíó, 2009: 305). La única pega de esta apuesta inacabada sobre la función directiva española, tiene que ver con las exigencias y requisitos requeridos para implementar de forma exitosa este nuevo perfil profesional del directivo público, ya que como señala Jiménez (2009: 29 y 30), los modelos se apoyan en “una serie de competencias que son muy diferentes de las exigidas para el desempeño de puestos funcionariales. La profesionalización de la función directiva exige –como presupuesto inexcusable- que se acredite previamente que los candidatos poseen las competencias necesarias para el desempeño de los puestos directivos el acceso a estos puestos directivos se debe producir, por tanto, a través primero de la definición del perfil de funciones del puesto directivo y después de la acreditación de las competencias profesionales (mediante un sistema objetivo de comprobación), sin perjuicio de que, en determinados casos, el político pueda disponer de márgenes razonables de discrecionalidad, que únicamente se podrían proyectar sobre aquellas personas que hayan acreditado tales competencias.”

Escenario que, comenzada la segunda década del presente siglo, aún está por llegar a las organizaciones públicas españolas, tanto centrales, como autonómicas y locales, y que a la luz de la crisis financiera que vive España ha facilitado un nuevo impulso “reformista” a los legisladores del Gobierno Central, en forma de cambios eficientista en la estructura organizativa y en la gestión de personal, también directivo. Así en el año 2012, se crea la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), enésima propuesta seguidora de los postulados de la Nueva Gestión Pública, que en estos últimos dos años ha venido trabajando, sobre todo, en el ámbito de la Administración Institucional (empresas públicas, agencias y fundaciones...), y que se plantea como meta el impulso del Estatuto Básico del Empleado Público y la introducción de cambios en el régimen de función pública y en la redefinición del perfil de directivo público.

3.3. La Formación de los Directivos

Como en el caso de Portugal, la formación de los directivos públicos evolucionó de una etapa caracterizada por el uniformismo y la centralidad de las decisiones en materia de contenidos y perfiles profesionales, a finales de los años 50 (Jiménez, 2006), a otra, más reciente, donde el mapa de actores territorial y político administrativo imponen la diversidad de orientaciones y

contenidos formativos (Araújo y Varela, 2006). A lo largo de estos años, la función directiva pasó de tomar decisiones en ámbitos de la Administración Central, y en un número limitado de políticas públicas, bajo supervisión del régimen dictatorial; a hacerlo en una amplia variedad de organizaciones centrales, locales y autonómicas, para un gran número de políticas públicas, propias de un Estado de bienestar y de un marco de buena gobernanza (Prats, 2005).

Esta evolución y el mapa de actores de la formación directiva en España, obliga a considerar estos primeros elementos de pluralidad que definen un marco complejo donde la organización de las actividades formativas no siempre se diseñan en función de las necesidades de cada perfil profesional (administración general, administración especial, personal sanitario o educativo, fuerzas y cuerpos de seguridad...) o de las unidades administrativas, sino de las agendas públicas de cada nivel de gobierno que tienen “objetivos y prioridades distintas que producen una diferenciación entre la formación de unos empleados y otros” (Jiménez, Sánchez y Sánchez, 2009). En el peor de los casos, las estrategias de formación de directivos se diseñan: a) bien como un proceso gestionado por las élites políticas para cooptar y/o “realimentar” las élites administrativas; b) bien como un pacto entre sindicatos y “patronal” (unidades de gestión transversal de personal) para gestionar fondos de formación de las entidades financiadoras (como el Instituto Nacional de Administración Pública y los organismos y sus homólogos en las Comunidades Autónomas y los Gobiernos Locales); c) bien bajo patrones isomorfistas e incrementales, incorporando escasa innovación en contenidos y metodologías formativas. Esta cuestión previa es relevante porque implica considerar los esfuerzos que realizan las múltiples instituciones públicas a través, fundamentalmente, de organismos especializados de formación (Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública) - IECAP-; Jiménez, Sánchez y Sánchez, 2009), en competencias y habilidades para la dirección pública, tanto en sus fases de entrada, como de formación continua y/o especialización.

En este panorama general, es posible observar patrones de cambio organizativo por parte de los IECAP en estos últimos años, bien por presiones de las agendas modernizadoras, bien por iniciativa de los responsables políticos de los diferentes niveles de gobierno, de forma que encontramos iniciativas basadas en el rediseño de las políticas formativas (EGAP, 2007a, 2007b), que llegan a abordar cambios de calado en los programas de entrenamiento directivo, como puede ser el caso del Diploma de Directivos en la Comunidad Autónoma de Galicia (Ramíó, 2009; Varela, 2009).

Podemos así confirmar que la formación directiva en España, resulta un complejo listado de actividades centradas fundamentalmente en la entrada o acceso, así como en la formación de carrera o continua (Jiménez, Sánchez y

Sánchez, 2009), donde los contenidos sobre la dirección pública tienen un peso inferior a aquellos otros orientados al aprendizaje de la legislación y de la informática (Jiménez, Sánchez y Sánchez, 2009); en este sentido, se puede confirmar un déficit en el diseño del entrenamiento del liderazgo institucional y el aprendizaje de competencias directivas (Ramió, 2009), lo que determina una escasa aplicación directa en el puesto de trabajo; y, en ningún caso, un marco coordinado de formación directiva para un solo cuerpo en España, en las Comunidades Autónomas o en los Gobiernos Locales. El peso de la tradición en materia de diseños formativos, de la institucionalización de las escuelas e institutos de formación públicos y las pautas isomorfistas desarrolladas por las Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales, anteriormente mencionadas, acaban por configurar un tipo de formación de acceso a la función pública de los niveles superiores (A1) y directivos de la administración general, de marcado carácter continuista con la tradición del conocimiento de los cuerpos superiores, en torno a la economía y el derecho, dejando de lado las actividades en materia de gestión pública, dirección pública, habilidades directivas... huyendo de modelos más actuales de “gestión del conocimiento” público (Varela, 2013).

Para el caso español, la formación directiva consolida un perfil de entrenamiento basado en “aprendizaje sobre”, más que en “aprendizaje de”; un formato estático del conocimiento que produce impacto en la persona, no en el puesto de trabajo, con lo que el aprendizaje organizativo es escaso y la rentabilidad social de la formación (rendimiento de políticas y servicios públicos), muy limitada, pero sin embargo, y en escenarios de crisis sistémica como los que vive la Administración Pública española desde hace más de una década, cada vez más necesaria (Varela, 2012). Y esto es así, tanto para las actividades impulsadas por la Administración General del Estado a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como para la mayor parte de las organizaciones responsables de la formación de personal de las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que con algunas diferencias en cuanto a la innovación de los programas y la orientación de los perfiles profesionales directivos. En el ámbito local, tanto municipal como provincial, asistimos a un escenario similar donde la formación se encuentra repartida entre los diferentes IECAP, dependientes de las Diputaciones Provinciales, así como de los municipios y sus entidades asociativas.

4. Conclusiones: La “path dependence” de la Dirección Pública Profesional en Portugal y España

La dirección pública profesional en España y Portugal se parecen en aquellos elementos históricos comunes que han sido definidos anteriormente, aunque es su evolución posterior, sobre todo a lo largo del siglo XX, la que determina sus particularidades. Los “caminoos paralelos” y las “deficiencias comunes” en la definición de un modelo de Estado administrativo y de un sistema de función pública, ponen de relieve la insuficiencia de los esfuerzos para conformar un sistema profesional de dirección pública. Los tecnócratas de las dictaduras ibéricas han sido capaces de interpretar el ritmo de los cambios políticos y administrativos, adaptándose a las transformaciones que las transiciones democráticas trajeron en los años 70 a esta parte de Europa. Por otro lado, los partidos políticos lusos y españoles han entendido que los interlocutores destacados en los procesos de modernización administrativa eran los altos funcionarios, dejando de lado otros actores que hubieran podido imprimir mayor dinamismo, transparencia y legitimidad a los Estados de bienestar que se comenzaban a construir en Portugal y España.

Los esfuerzos por determinar sistemas profesionales de gestión, tan estudiados en estas últimas décadas y que contienen más sombras que luces, muestran que no puede haber managers” donde no hay gestión, y viceversa. Pese a los intentos formales por separar política y administración (1979, 2004 y 2011 en Portugal y 1997 y 2007 en España), los esfuerzos han caído en saco roto. En el caso español, chocando contra los intereses de los cuerpos de funcionarios, que contaban con la anuencia de los partidos políticos que encontraron un espacio común de convivencia en los ministerios, lejos de las propuestas más abiertas y competitivas del “merit system”. En el caso portugués introduciendo un sistema competitivo de mérito para el reclutamiento de los directivos de primer nivel, en el que es pronto para extraer conclusiones sobre su impacto real sobre las políticas públicas. Se nos ocurre que, más allá de intentar, una vez más, cambiar la sociedad “por decreto” (en este caso la Administración), como ya dejó escrito Michel Crozier hace más de treinta años (Crozier, 1984), el futuro de la función directiva y su profesionalización pasa por observar la dirección pública profesional como una carrera de fondo, que debe partir de una buena base de gestión estratégica de recursos humanos, y de un gran consenso social y empresarial sobre el sentido de las instituciones públicas y el personal que trabaja en y para ellas (Varela, 2013). Sin un buen diseño de las necesidades de puestos, perfiles profesionales, competencias y habilidades, parece poco creíble la organización de un modelo profesional de dirección pública. La selección, carrera, formación, evaluación y cese, deben estar contemplados como elementos indispensables para una acertada definición del fondo y la forma de la clase directiva de las instituciones públicas.

En este sentido, la Administración central portuguesa lleva ventaja a la española, habiendo establecido un completo sistema de carrera, formación y

evaluación; e introduciendo importantes cambios en la función directiva, tanto en el acceso (concurso) como en el cese (objetivo). La Administración central española no ha hecho más que comenzar a construir un puzle multinivel, a partir del EBEP, para el que precisa de un gran acuerdo Estado-Comunidades Autónomas-Gobiernos Locales, con el fin de dotarlo de legitimidad institucional y de viabilidad económica. En ambos casos, queda mucho por hacer.

Bibliografía

- Araújo, Joaquim. (2002). "Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional". Coimbra: Quarteto Editorial.
- Araújo, Joaquim., & Varela, Enrique. (2006). "Teaching and Training in Public Administration and Public Management in Iberian Countries: A Comparative Approach". *European Group of Public Administration*. Milán: EGAP.
- Baena, Marta. (2005). "Manual de Ciencia de la Administración". Madrid: Síntesis.
- Ballart, Xavier., & Ramió, Carles. (2000). "Ciencia de la Administración". *Valencia: Tirant lo Blanch*.
- Bouzas, Ramón., & Varela, Enrique. (2005) "Caminos paralelos, deficiencias comunes: aproximación a los modelos públicos de recursos humanos en España y Portugal". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 32: 61-78.
- Cardona, Francisco. (2006) "Tendencias en la gestión de la función pública". Países Unión Europea y OCDE". Seminario Nuevas perspectivas en la función pública española. *El estatuto básico del empleado público*. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.
- Crozier, Michel. (1984). "No se cambia la sociedad por decreto". Alcalá de Henares: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Danapoulos CP. (1991). "Democratising the Military: Lessons from Mediterranean Europe". *West European Politics*. 4: 25-41.
- Del Pino, Eloisa., & Rubio, Josefa. (2013) "Los Estados de Bienestar en la encrucijada". *Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Dimaggio, Charles., & Powell, Walter. (1999). "Introducción". In Dimaggio Charles, Powell Walter. (Comps.). *"El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional"*, México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma del Estado de México e Fondo de Cultura Económica.
- EGAP. (2007) "Necesidades Formativas do Persoal da Administración da Xunta de Galicia". *Niveis de Organización e de Posto*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- EGAP. (2007). "Necesidades formativas del personal de la Administración de la Xunta de Galicia". Nivel individual. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- González, José. (1999). "Desarrollo político y consolidación democrática en Portugal (1974-1998)". Madrid: C.I.S. y Universidad de Salamanca.
- Graham, Lawrence. (1975). "Portugal: The Decline and Collapse of an Authoritarian Order". London: Sage Publications.
- Heclo, Hugh. (2010). "Pensar institucionalmente". Barcelona: Paidós.
- Jiménez, Rafael. (2009). "La dirección pública profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España". In Jiménez, Rafael., Palomar, Alberto., & Villoria, Manuel. *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública e Marcial Pons.
- Jiménez Rafael. (2006). "Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)". II Congreso de Gestión Pública (Barcelona).
- Kuperus, H., & Rode, Andrey. (2008). "Hauts Fonctionnaires en Europe". *Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les Etats membres de l'Union européenne*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Jiménez, Silvia., Sánchez, Rodolfo., & Sánchez, Gloria. (2009). "Los Institutos de Administración Pública en España: Programas de formación para el personal al servicio de la administración (1999/2005)". IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Málaga.
- Leite, Ricardo., & Ferreira, José. (2001). "O Sistema Político-Administrativo Português". Lisboa: I.N.A.
- Lewis, Paul. (1978). "Salazar's Ministerial Elite, 1932-1968". *The Journal of Politics*. 40: 622-647.

- López, Álvaro Xosé. (2002). "Portugal: a rexionalización imposible". Vigo: Universidade de Vigo.
- Mahon, XM^a., & Varela Enrique. (2005). "Reforma de la administración pública central en Portugal: governance, recursos humanos y nuevas tecnologías. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública". Santiago, Chile.
- OCDE. (2006). "La modernización del Estado: el camino a seguir". Madrid: INAP.
- OCDE. (1997). "La transformación de la gestión pública". Las reformas en los países de la OCDE. Madrid: BOE-MAP-Ministerio de Presidencia.
- Opello, Walter. (1983). "Portugal's Administrative Elite: Social Origins and Political Attitudes". *West European Politics*. 1: 63-74.
- Olías, Blanca. (2002). "Las Administraciones Públicas Españolas: balance y perspectivas". In Crespo J, Pastor G. (Coords.) *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw-Hill.
- Parrado, Salvador. (2002). "Sistemas administrativos comparados". Madrid: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.
- Prats, Joan. (2006). "Servicio civil y gobernabilidad democrática". *Administración & Ciudadanía*. 3: 65-94.
- Prats, Joan. (2005). "De la burocracia al management. Del management a la gobernanza". *Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- Ramió, Carles. (2009). "Política e xestión: a regulación do directivo público en España". In Varela Enrique José. (Dir.). *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia).
- Rocha, JAO. (2005). "Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública". Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, JAO, & Araújo Joaquim. (2007). "Administrative Reform in Portugal: problems and prospects". *International Review of Administrative Sciences*. 4: 583-596.
- Rojo, Argimiro., & Varela Enrique José. (2013). "La buena gobernanza del Estado Autonómico: un largo camino por recorrer". In Ferri J. (Dir.). *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*. Valencia: Tirant lo Blanch / INAP.

- Salvador, Miquel. (2001). "El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 20: 1-19.
- Salvador, Miquel., & Ramió Carles. (2005). "Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina". Barcelona: Fundació CIDOB.
- Sánchez, Maria. (2007). "La función pública directiva en Francia, Italia y España". Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sartori, Giovanni. (1999). "Comparación y método comparativo". In Sartori G, Morlino L. (Comps.). *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Varela, Enrique José. (2013). "La Gestión del Conocimiento Directivo en las Organizaciones Públicas". In Silvestre HC, Araújo JF. (Coords.). *Coletânea de Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- Varela, Enrique José. (2012). "¿Cómo dirigir un curso de directivos pública? Entre el entrenamiento de gestores y la formación de líderes institucionales". Instituto Andaluz de Administración Pública. 7: 27-42.
- Varela, Enrique José. (2010). "Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada". *Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Varela, Enrique José. (2009). "Estudo preliminar sobre a función directiva profesional no marco do Curso de directivos da Xunta de Galicia (2006-2008)". In Varela EJ. (Dir.). Dirección pública profesional. *Lecturas para xestionar a era da gobernanza*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia).
- Varela, Enrique José. (2003). "Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España". *Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións.
- Villoria, Manuel. (2009). "La planificación y estructura del empleo público". In Del Pino E, Villoria M. *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, Manuel. (2009). "A Función Directiva Profesional". In Varela EJ (Dir.). Dirección Pública Profesional. *Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia).

Wheeler, Douglas. (1983). "The revolution in Perspective: Revolution and Counterrevolution in Modern Portuguese History". In Graham LS, Wheeler DL. In Search of Modern Portugal. *The Revolution & Its Consequences*. Madison: The University of Wisconsin Press.

Recebido em 11/04/2013

Aceito em 17/08/2013