

INGENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE

PROGRAMA DE HABILIDADES DIRECTIVAS

¿DE BUROCRATAS A GERENTES?

LAS CIENCIAS DE LA GESTIÓN APLICADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

CAPITULO 13

CARLOS LOSADA I MARRODAN

REPRODUCCIÓN PARA FINES DOCENTES

¿De burócratas a gerentes?

**Las ciencias de
la gestión aplicadas
a la administración
del Estado**

Carlos Losada i Marrodán
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo

CAPITULO 13

LA FUNCION DE DIRIGIR EN LA ADMINISTRACION PUBLICA¹

Carlos Losada²

Introducción

¿Por qué las personas actúan de una manera y no de otra? ¿Por qué se deciden por una alternativa y no por otra? Sin entrar en consideraciones de mayor envergadura, parte de la explicación radica en los marcos conceptuales que el cerebro desarrolla para captar y entender cómo funciona la realidad circundante. El hecho de dirigir no es una excepción. Al dirigir se procede de acuerdo con pequeños modelos mentales, muchos de ellos inconscientes, en gran parte cambiantes y en todo caso poco formalizados.

Se requiere explicitar y tomar conciencia de este conjunto de esquemas mentales para poder analizarlos y enriquecerlos. Al ejercer la función directiva de una manera más consciente, se abre para quienes la ejecutan todo un campo de aprendizaje y mejoramiento. No deja de sorprender que una actividad que ocupa a muchos profesionales entre 10 y 14 horas de su vida diaria durante los años de mayor vitalidad haya merecido tan poca reflexión explícita.

La finalidad de este escrito es favorecer el mejoramiento de la función directiva mediante reflexiones y marcos conceptuales que permitan el análisis y el enriquecimiento de esos modelos mentales que influyen de manera significativa en la actividad directiva. Me propongo ante todo buscar que este material sea útil, dentro del rigor académico necesario. Sin embargo, espero hacerlo en un estilo ameno, alejado de la redacción científica más propia de otras publicaciones y evitando citas excesivas.

¹ El presente artículo es una versión resumida de dos trabajos previos del mismo autor sobre la función directiva. Véanse Losada 1997a y 1997b.

² Carlos Losada i Marrodán es licenciado en Derecho por la Universidad Central de Barcelona, y licenciado en ciencias empresariales y master en dirección de empresas por la Escuela de Superior de Dirección y Administración de Empresas (ESADE). Actualmente es especialista senior en reforma del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo. En su calidad de experto en la reforma estatal ha colaborado con varias misiones de Naciones Unidas. Asimismo ha desarrollado diversos trabajos con las administraciones de Argentina, Chile, Colombia, Nicaragua, Ecuador y Guyana. Ha sido director general de la Función Pública y secretario general de Administración y Función Pública (Cataluña, España) y miembro de la Comisión de Coordinación de la Función Pública de España. También ha seguido la carrera académica como profesor en la Universidad Ramón Llull y la Universidad Autónoma de Barcelona, así como en otras universidades e instituciones académicas. Ha publicado diversos artículos y libros sobre temas de gestión y ha colaborado en varias investigaciones en el ámbito público.

Antes de proceder quiero reconocer que estoy en deuda con expertos y colegas del mundo académico y de la actividad directiva pública y privada —con quienes he compartido las dificultades y también las gratificaciones de la dirección pública y privada durante más de veinte años— y con centenares de alumnos con quienes he compartido ideas sobre la función de dirigir³.

Esta intención de reflexión conjunta es la que me ha llevado a utilizar la primera persona del plural, con la que no pretendo corresponsabilizar a nadie de los defectos que pudiera tener este escrito, sino dar un tono de informalidad y con predisposición a compartir, características estas que debieran imperar en el abordaje sobre cómo aprender a dirigir mejor.

A continuación se presentan las cinco preguntas básicas en torno a las cuales gira este trabajo:

- ¿Qué entendemos normalmente por dirigir?
- ¿Qué hace realmente el directivo?
- ¿A qué exigencias organizativas responde el directivo público?
- ¿Para qué se dirige? (finalidad del trabajo directivo)
- ¿Quién? El directivo público.

¿Qué entendemos normalmente por dirigir?

La respuesta no es fácil ni automática. Lo normal es referirnos a aquello que algún día aprendimos: planificar, organizar, controlar. También es frecuente que aludamos a nuestra experiencia más cotidiana: resolver conflictos, conseguir resultados, “sobrevivir el temporal”. Tradicionalmente se ha entendido por dirigir un conjunto de funciones directamente relacionadas con el ciclo de gestión, esto es:

- planificar, programar, prever, organizar
- ejecutar, mandar, coordinar
- controlar y evaluar

En el Cuadro 13.1 se pueden observar los principales aportes de lo que se conoce como la escuela clásica de las funciones directivas.

³ Entre los expertos, estoy en deuda con las investigaciones y publicaciones de Henry Mintzberg, Rose Marie Stewart, Mark Moore, Alain Mitrani, Les Metcalfe y John Kotter. Entre los colegas de la vida académica, estoy especialmente agradecido con el equipo de profesores que hacen parte del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE y con los diversos expertos de otros centros académicos con los que éste colabora; entre los colegas profesionales, debo gratitud a los muchos funcionarios y cargos de la Generalitat de Catalunya; por último y en lo que respecta a mis alumnos, estoy en deuda particularmente con los participantes del programa Función Gerencial y Administración Pública, quienes asistieron a largas sesiones de cátedra con la intención de mejorar su actividad pública.

Cuadro 13.1. Escuela clásica de las funciones directivas

Fayol, Henri, 1916 (1982)	Chevalier, Jean, 1917 (1983)
Previsión	Previsión
Organización	Organización
Mando	Mando
Coordinación	Coordinación
Control	Control
Hopf, Harry A., 1933 (1984)	Gulick, Luther, 1936 (1985)
Planificación	Planificación
Organización	Organización
Coordinación	Personal
Control	Dirección
	Coordinación
	Información
	Presupuesto
Holden, Paul E., 1941 (1988)	Merrill, Harwood, 1952 (1987)
Planificación	Planificación
Dirección	Organización
Coordinación	Coordinación
Control	Motivación
	Control
U.S.A.F., 1954 (1988)	Hodges, Henry G., 1956 (1989)
Planificación	Planificación
Organización	Organización
Coordinación	Dirección
Dirección	Coordinación
Control	Control
Brech, E.F.L., 1957 (1990)	Corradini, Alessandro, 1957 (1991)
Planificación	Programación
Coordinación	Organización
Motivación	Mando
Control	Coordinación
	Control

Fuente: Blanco de Tellá *et al.*, 1975.

De hecho, la literatura especializada nos suele dar respuestas diversas y con frecuencia parciales, poniendo el énfasis en una faceta u otra del dirigir según variadas circunstancias o incluso modas: el liderazgo, los estilos de dirección, la creatividad o la capacidad emprendedora del directivo, entre otras.

Lo cierto es que la actividad de dirigir, esto es, aquello que una persona que ocupa un puesto de naturaleza directiva⁴ se ve obligada a realizar, es más amplio y complejo. Si bien es cierto que hay facetas que en determinadas circunstancias son más relevantes, no hacemos ningún favor al directivo dando una visión sesgada o parcial⁵ u ofreciendo una visión de validez universal sin considerar las peculiaridades del entorno donde éste se mueve⁶. Por ello es interesante continuar con la observación sobre lo que hacen realmente los directivos públicos en busca de ideas que nos permitan tener una idea más clara sobre su papel.

¿Qué hace realmente el directivo?

La necesidad de partir de la realidad para comprender mejor la esencia del trabajo directivo se puso de manifiesto ya desde los años cuarenta con los trabajos de Sune Carlson, y luego en el decenio de los sesenta con los de Rose Marie Stewart, Leonard Sayles, John Kotter y Henry Mintzberg, los cuales serían posteriormente desarrollados tanto en el campo privado como en el público por un gran número de expertos en esta materia.

⁴ Una primera respuesta a la pregunta sobre qué tipo de puestos deben considerarse dentro de la "función directiva" sería: aquellos en los que los componentes de dirección priman sobre los componentes profesionales o técnicos (jurista, economista, docente, médico). Se consideran componentes directivos:

- la responsabilidad global sobre los resultados de una área de actividad organizativa;
- la autoridad sobre un colectivo más o menos amplio de personas;
- la autoridad sobre recursos económicos, materiales y de otro tipo;
- un grado de discrecionalidad alto en la toma de decisiones.

Esto implica una serie de peculiaridades importantes a la hora de caracterizar el trabajo que los directivos han de realizar. Siguiendo los parámetros que en 1943 sistematizara Edward N. Hay (Albet, 1995), estos puestos tienen las características siguientes: a) consiguen sus resultados a través de otros puestos y son guiados a su vez "desde lejos"; b) inciden y deciden en las cuestiones estratégicas de la organización o de una de sus partes, con implicaciones de mediano y largo plazo; c) tienen un alto nivel de responsabilidad (con margen de libertad para actuar y por ende un nivel de impacto directo considerable sobre magnitudes relativamente importantes de la organización); d) abordan niveles de problemas caracterizados por la complejidad, amplitud y ambigüedad de su definición.

⁵ Mal iría una organización pública si todos sus directivos, desde el jefe de negociado hasta el director general, decidieran convertirse en líderes de cambios significativos, cuando lo que quizás se necesita es estabilidad y "ajuste delicado".

⁶ Como casi todo en las organizaciones, entre más sabemos sobre ella, más requerimos tener una visión contingente, es decir, más necesitamos tener en cuenta las diversas variables que afectan de manera significativa el trabajo directivo. Ante una situación de crisis organizativa se requiere un perfil de función directiva distinto al que exige una situación de paulatino crecimiento; visto desde otra perspectiva, no es lo mismo dirigir un centro penitenciario que gestionar como máximo responsable una delegación regional de Hacienda o un programa de potenciación del asociacionismo juvenil.

Estos estudios se basaron en el seguimiento más o menos prolongado de la actividad cotidiana de directivos públicos y privados. Los resultados, si bien con algunos matices, sugerían la necesidad de reconsiderar lo que hasta entonces había constituido el núcleo de la función directiva: planificar, organizar y evaluar. Aunque así es, también es evidente que el directivo hace algunas cosas más, como veremos a continuación.

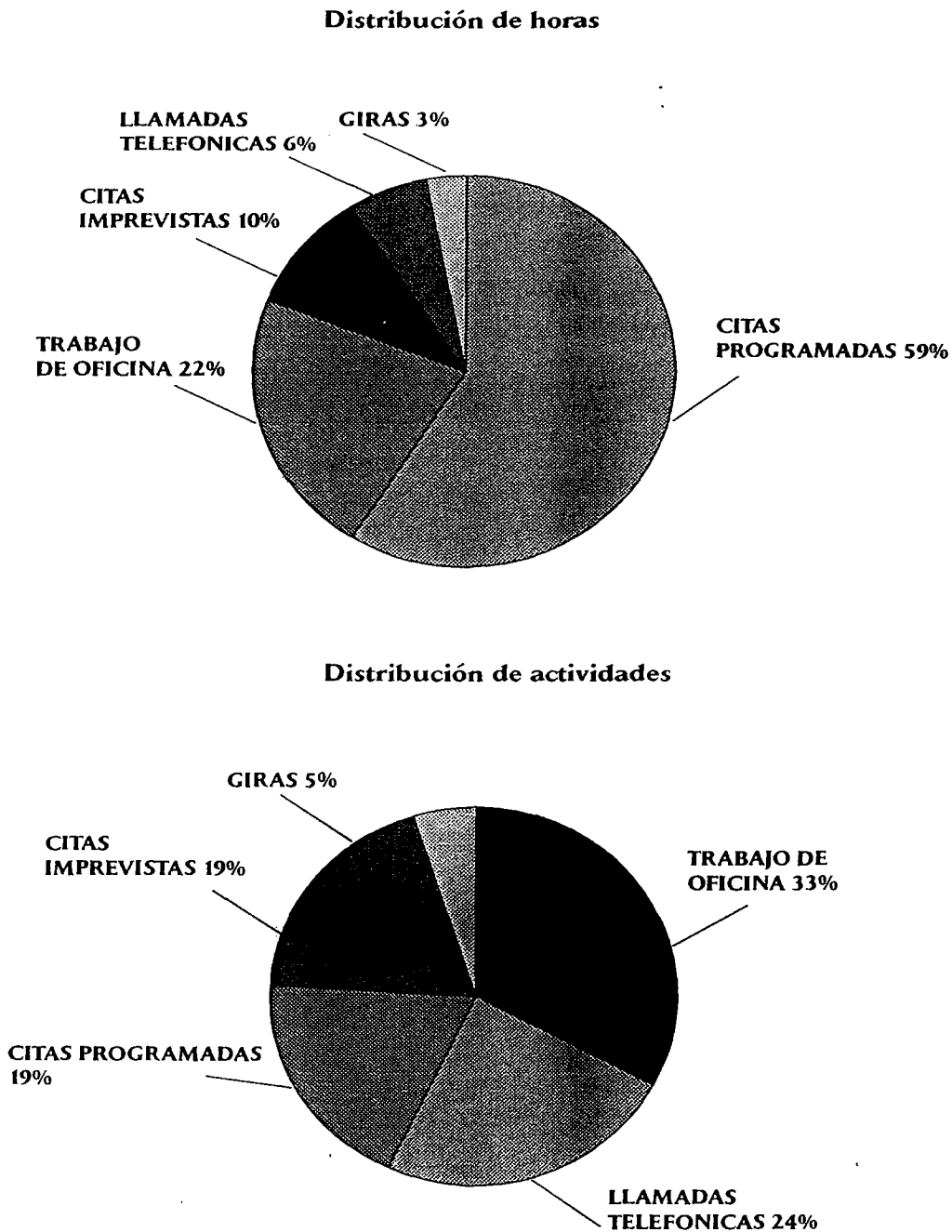
Centrémonos ahora en lo que es directamente observable. En las Figuras 13.1 y 13.2 se reproducen los datos del estudio de H. Mintzberg⁷. De su investigación, Mintzberg deduce que además de la alta cantidad y ritmo de trabajo, las actividades que realiza el directivo (reuniones, citas, entrevistas, trabajo de oficina, entre otras) se pueden caracterizar por su brevedad, variedad y fragmentación. Estas características del trabajo directivo tienen consecuencias que merecen ser destacadas:

- La mayor parte del tiempo directivo se dedica a las relaciones interpersonales. La Figura 13.1 indica un 78 por ciento. Por lo tanto podríamos afirmar que el trabajo directivo es una labor intensiva en lo que se refiere a las relaciones humanas. Esto tiene una primera implicación si se quiere mejorar la capacidad directiva. Sin despreciar el componente intelectual de tal función, es necesario poner especial cuidado en el desarrollo de las habilidades relativas a las relaciones interpersonales. Y esto, más allá de cursillos más o menos útiles sobre cómo mejorar la propia empatía o cómo hablar en público, pasa por un mayor autoconocimiento, especialmente en lo que se refiere a la forma como nos relacionamos con nuestro entorno.

- La frecuencia de las actividades, su brevedad, pero sobre todo su fragmentación, conducen a que la naturaleza del trabajo directivo tienda a "expulsar" la reflexión, tal como se ha entendido tradicionalmente. Es cierto que el directivo reflexiona durante una reunión o cuando habla por teléfono, pero se trata de un entorno laboral que no favorece una actividad ordenada de análisis. Esta "reflexión sobre la marcha" es insuficiente para la dirección. Las organizaciones requieren, especialmente en momentos de cambio, una cierta dosis de pensamiento, lo cual conlleva a que el directivo, si quiere dar respuesta a esta necesidad organizativa, se vea obligado a introducir conscientemente en su agenda espacios como son los seminarios de reflexión estratégica sobre la actividad de la organización o medidas análogas. También es muy probable que termine delegando parte de ese proceso

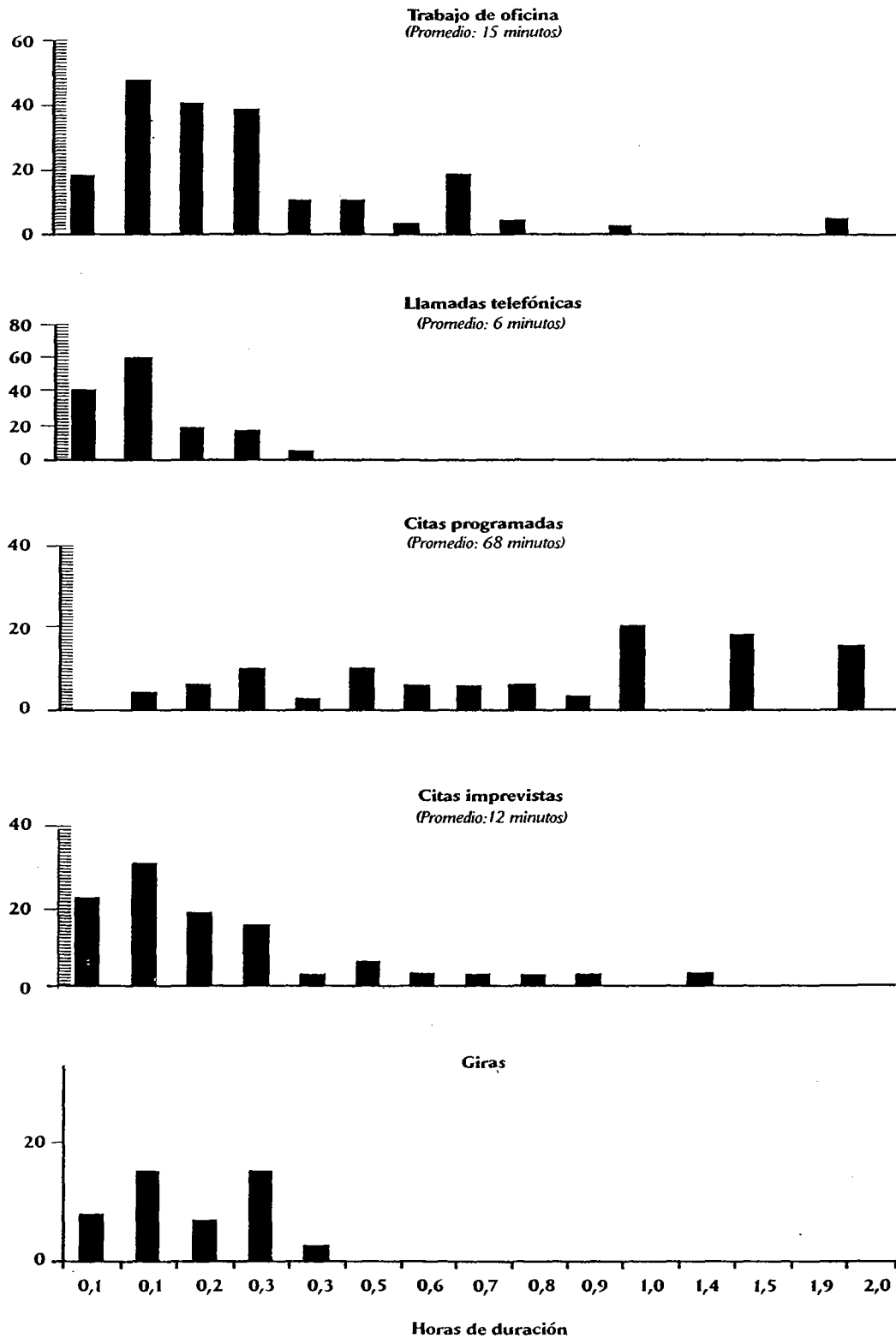
⁷ La muestra de la investigación de H. Mintzberg es muy reducida. Sin embargo, tiene el atractivo de que contiene directivos del sector público y del sector privado. A.A. Costin (1970) amplió sustancialmente la muestra, y al parecer los resultados reafirmaron los datos de Mintzberg. En 1970, Costin realizó un estudio comparativo de 100 directivos medios del sector público y otros tantos del sector privado y concluyó que no existían diferencias significativas en el tipo de trabajo, o lo que él denominó la "naturaleza directiva" de este tipo de labor. Asimismo concluyó que los dos colectivos realizaban las funciones identificadas por Mintzberg.

Figura 13.1. Distribución del tiempo y actividades por medios de comunicación



Fuente: Mintzberg, 1983. Basado en cinco semanas de observación del trabajo de directores generales.

Figura 13.2. Distribución de frecuencia de las actividades directivas (por horas)



Fuente: Mintzberg, 1983

reflexivo a unidades especializadas (tecnoestructura), externalizándolo a académicos y consultores o simplemente realizándolo de manera informal en el trayecto de la casa al trabajo o mientras se ducha.

- Esta naturaleza breve, variada y fragmentada del trabajo directivo tiene otras consecuencias de relieve. Situémonos en un ejemplo algo caricaturizado:

Pedro, directivo público ya veterano, estaba leyendo un informe de evaluación del impacto de una política pública, cuando fue interrumpido por una llamada telefónica. Se trataba de un proveedor al que debía llamarle la atención sobre el muy probable incumplimiento de varias condiciones del contrato. En aquel preciso instante su secretaria le pasó una nota en la que lo urgía a ir al despacho de su jefe, pues éste tenía una entrevista con varios periodistas acerca del fracaso del plan anual y necesitaba algunos datos de los que Pedro disponía (Pedro sabía que su jefe lo culpaba a él directamente del fracaso, situación que lo hacía sentirse incómodo e inseguro, pues su jefe había perdido ostensiblemente la confianza en él). Pedro tenía la esperanza de que la reunión con su jefe fuera corta, ya que debía ser puntual en una reunión que había convocado con altos funcionarios para presentarles un nuevo proyecto. En esa reunión, Pedro debería ser capaz de animar a los convocados e infundirles ilusión y confianza en el nuevo proyecto.

Lo que está reflejando este ejemplo es que el directivo público, por la naturaleza misma de su trabajo, sufre dos tipos de presión significativos. En primer lugar está la presión sobre sus propias capacidades intelectuales. Debe pasar de breves momentos de análisis y conceptualización a momentos de síntesis y decisión, donde la rapidez mental tiene importancia y la memoria, así como las limitaciones en las capacidades cognitivas, se ponen a prueba. De hecho, el problema radica en que el directivo debe responder casi simultáneamente a muchas demandas que exigen capacidades intelectuales de naturaleza distinta.

Pero también se produce presión sobre lo que podríamos llamar "habilidades afectivas". Aunque la expresión no es muy correcta, lo que se quiere poner de manifiesto con ella es que el directivo público debe combinar simultáneamente estados de ánimo muy distintos si quiere dar una adecuada respuesta a las necesidades organizativas. Y estos estados de ánimo requeridos son independientes del estado personal en que se encuentre.

- A la frecuencia de las actividades, su brevedad y su fragmentación se añade el hecho de que gran parte del trabajo directivo es reactivo, esto es, las actividades se inician como consecuencia de un impulso previo, trátese de un comentario de un colega, del resultado de lo que se ha dicho en una reunión, de una llamada telefónica o de una idea sugerida por un informe leído a medias. Esta

realidad, junto al hecho de que muchas de las actividades que entran en la agenda directiva son impuestas por terceros (visitas derivadas de las acciones del jefe, actos de representación, reuniones programadas a las que obligatoriamente hay que asistir, entre otras) han llevado a diversos autores a afirmar que el directivo es "más siervo que señor" en lo que se refiere a su tiempo. Siendo esto cierto en mayor o menor grado, lo realmente relevante es que con una agenda del trabajo cotidiano como la que se ha descrito, son muy pocas las posibilidades de que aquellas actividades claves para el éxito organizativo tengan suficiente presencia y se les dedique el tiempo necesario. La naturaleza de su trabajo le exige nuevamente al directivo público un esfuerzo consciente para que sus funciones críticas tengan el espacio requerido. Sin un esfuerzo específico en este sentido, el día se llenará hasta rebosar de actividades de la más diversa índole que no necesariamente encajan en las prioridades de la organización. Así pues, la gestión de la propia agenda se convierte en una cuestión de gran trascendencia.

- Por último, la naturaleza del trabajo directivo permite extraer otra importante conclusión, y es que la actividad breve, variada y fragmentada conduce a tener que abordar temas muy diversos sin la posibilidad de profundizar en ellos. Esto realza la necesidad de poseer una habilidad intelectual hasta la fecha poco subrayada: la de construir marcos de referencia, o si se quiere, pequeños modelos mentales (también denominados "mapas") que permitan al directivo interpretar la realidad, entender cómo funciona y ofrecer criterios para la acción. Toda actividad de conocimiento, hasta la más rudimentaria, tiene este componente. La peculiaridad de la dirección exige que la habilidad de crear marcos mentales se desarrolle con más intensidad y de manera más informal que en otras profesiones.

Es posible extraer otras conclusiones de la naturaleza peculiar del trabajo directivo (la importancia de una adecuada gestión de las reuniones y la selección de los contactos interpersonales, entre otras), pero son las cinco reflexiones anteriores las que pueden permitir más amplios caminos hacia el mejoramiento de la función directiva.

Partiendo de las características del trabajo directivo, hasta aquí hemos descrito en parte cómo son los puestos directivos y algunas de sus principales consecuencias. Retomemos ahora la discusión inicial: ¿En qué consiste dirigir? De manera muy resumida podríamos decir que dirigir es el acto de dar respuesta a unas necesidades organizativas que conducen a las personas que ocupan tales posiciones a desempeñar una serie de papeles o funciones⁸. Pasamos a enumerar y describir esas funciones.

⁸ En el presente artículo, rol y función se utilizarán como sinónimos, aunque tienen contenidos en parte distintos: las funciones son los aportes que el puesto de trabajo hace a la organización, mientras que los roles son los comportamientos exigidos al ocupante del puesto para el buen funcionamiento de aquella.

¿A qué exigencias organizativas responde el directivo público?

A lo largo del presente siglo han sido muchas las contribuciones realizadas por las ciencias de gestión al estudio de la función directiva, tanto desde la llamada escuela clásica (Henri Fayol (1961) y Luther Gulick (1937), entre otros), como desde la empírica (Mintzberg (1983, 1984 y 1994), Stewart (1988 y 1989), Kotter (1974 y 1983), Sayles (1964), entre otros). Todos ellos de una manera u otra han tratado de responder a esta pregunta. En el ámbito público han sido de especial interés los estudios de Allan (1981)⁹ y de Flanders y Utterback (1985)¹⁰.

Los roles directivos

Vamos a centrarnos en los estudios de Mintzberg (1983 y 1994), ya que presentan la visión más completa de las que hasta el momento existen sobre el tema y nos permite realizar aportes adicionales. Además son pedagógicamente claros y están empíricamente contrastados.

Roles relacionados con la toma de decisiones

Rol de resolución de conflictos. Se podría definir como el conjunto de pautas o comportamientos orientados a enfrentar crisis o conflictos normalmente imprevistos en procura de su solución. Este rol surge como consecuencia de situaciones im-

⁹ Allan (1981) obtuvo datos a través de diversas metodologías complementarias (encuestas, observación directa, entrevistas en profundidad) sobre un total de 1.476 directivos públicos, todos ellos del ayuntamiento de la ciudad de Nueva York. Su objetivo era identificar las actividades realmente realizadas por ellos. A través del análisis del trabajo de campo identificó 57 tareas centro o "núcleo" común de la función directiva, que fueron agrupadas en seis dimensiones o macrofunciones: 1) supervisión de empleados; 2) armonización o creación de consenso para asegurar la viabilidad de un determinado programa de acción; 3) gestión de información; 4) actividad de análisis y evaluación (de propuestas, problemas, oportunidades); 5) generación de cambio y 6) monitoreo o control.

¹⁰ El estudio de Flanders y Utterback (1985) presenta de una manera resumida una de las investigaciones más amplias en esta materia: el Management Excellence Inventory (MEI). Se trata de un instrumento diseñado para ayudar a la selección, provisión de puestos, formación y otros componentes de la política de personal directivo en la administración federal de los EE.UU. Se basa en un modelo de competencias requeridas para el ejercicio de las funciones comunes de puestos directivos. Se realizó un amplio estudio en el terreno (Flanders y Utterback, 1985:404) con la finalidad de identificar cuál era el contenido de las responsabilidades de los puestos directivos o lo que el MEI denomina funciones directivas. La muestra inicial y las posteriores revisiones del trabajo superan las 10.000 observaciones. Las funciones directivas detectadas fueron: 1) identificación y actualización de información externa relevante; 2) interpretación y comunicación de información relevante a la unidad del propio directivo; 3) representación de la unidad; 4) coordinación con otras unidades externas; 5) planificación del trabajo de la unidad; 6) orientación del trabajo de la unidad; 7) presupuestación; 8) administración de recursos materiales; 9) gestión de personal; 10) supervisión; 11) monitoreo del trabajo de la unidad, y 12) evaluación de programas.

Cuadro 13.2. Roles directivos

Roles relacionados con la toma de decisiones

- Rol de resolución de conflictos
- Rol de emprendedor o innovador
- Rol de negociador
- Rol de asignador de recursos

Roles relacionados con la gestión de la información

- Rol de monitor
- Rol de difusor y portavoz
- Rol de control

Roles vinculados con la gestión de relaciones interpersonales

- Rol de enlace
- Rol de representación
- Rol de líder

Roles relacionados con los requerimientos de conceptualización

- Rol de conceptualización (*conceiving*)
-

Fuente: Adaptación de Mintzberg; 1983 y 1994

previstas y de cambios que escapan al control del directivo. Los tipos de conflictos o crisis son muy variados, y en su resolución el factor tiempo tiene una gran incidencia pues surgen repentinamente y modifican los planes del directivo, quien en muchas ocasiones les confiere una prioridad absoluta sobre el resto de sus actividades. Es evidente que todo directivo dedica una gran parte de su tiempo a reaccionar rápidamente ante situaciones de crisis o conflictos, cuya presión desea reducir lo más pronto posible. Nos encontramos ante un rol puramente reactivo. Algunos autores (cf. Drucker) consideran que más que un rol se trata de una patología, pues le impide al directivo ser proactivo y anticiparse a los acontecimientos. Lo cierto es que se trata de un rol inherente a la organización que se apoya en la estructura directiva donde hay mayor poder y conocimiento para dar respuesta a las crisis que van surgiendo.

Son muchos los ejemplos de resolución de conflictos que podemos encontrar en la actividad diaria de un directivo público: situaciones de enfrentamiento entre dos subordinados, una necesidad repentina de material, un problema con un proveedor, un recorte imprevisto de presupuesto, entre otros.

Si el rol de gestor de anomalías predomina sobre los demás, esto indica un mal funcionamiento de la unidad. De por sí, este papel no garantiza que el directivo aporte a la organización orientación y fuerza en la consecución de los objetivos establecidos. De hecho, la suma de soluciones a crisis y anomalías de mayor o menor magnitud suele dar como resultado una estrategia gradualista conformada por decisiones inconexas; éstas difícilmente garantizarán el seguimiento de la política o programa público planteado.

Es posible que en la actualidad este rol haya adquirido mayor relevancia, al ponerse de manifiesto la trascendencia que tiene para las organizaciones el dotarse de sistemas que le permitan aprender de sus errores y fallos para mejorar continuamente. En su rol de gestor de anomalías, el directivo se convierte sin duda en una de las fuentes de aprendizaje organizativo.

Rol de emprendedor o innovador. Cualquier organización, sea pública o privada, exige a sus directivos un conjunto de comportamientos orientados a introducir cambios controlados. A diferencia del rol anterior, aquí la actitud es intrínsecamente proactiva. El directivo consigue innovar estando atento a lo que ocurre en su organización y al entorno que la rodea. Al contrastar esa observación con sus modelos conceptuales y criterios, el directivo inicia un proceso que a la postre desencadenará la decisión. Este proceso no consta de una decisión única, sino que se presenta como una sucesión aparentemente inconexa de decisiones y acciones que tienen lugar a lo largo del tiempo para llegar a solucionar el problema o aprovechar la oportunidad de mejora.

Un directivo participa en una acción de mejora desde diferentes niveles de implicación directa: delegación (el directivo diseña la idea, la impulsa, pero son otros quienes la completan), autorización (el directivo asume innovaciones emergentes), supervisión directa y, finalmente, gestión directa.

Este rol se puede manifestar en un rango amplio de quehaceres, desde pequeños proyectos de mejora (iniciativas de formación para los subordinados, algunos cambios en los circuitos administrativos, intentos de introducir mejoras en las relaciones con determinadas personas o instituciones), hasta el rediseño global de un programa público.

Pero la realidad cotidiana de la innovación organizativa es que ésta normalmente se halla poco estructurada. Los directivos suelen tener entre sus preocupaciones un conjunto de iniciativas de mejora, esto es, una especie de lista de tareas pendientes que van variando en su composición, amplitud y prioridad (casi siempre de manera no formalizada) y, cuando se dan las circunstancias, se convierten en proyectos reales.

Este no es un rol que se manifieste de la misma manera en todos los puestos directivos. Cuando se trata de directivos que están al frente de organizaciones compuestas básicamente por profesionales (médicos, profesores universitarios, economistas, entre otros), este rol es asumido primordialmente por ellos. El rol de

innovador se manifiesta básicamente a través de "autorizaciones" y no necesariamente adquiere la trascendencia que pueda tener en organizaciones burocráticas (delegaciones de hacienda, unidades de concesiones de permisos o autorizaciones, entre otras) donde se confía mucho en el directivo para que éste inicie la innovación, especialmente cuando no existen unidades especializadas para ello (tecnoestructura).

Rol de negociador. Las organizaciones exigen a sus directivos pautas negociadoras formales e informales, obligándoles a participar en negociaciones especialmente si tienen trascendencia para su unidad u organización. Para Mintzberg, la negociación constituye una parte esencial del trabajo de gestión, ya que el directivo actúa como cabeza visible de la organización aportando credibilidad a los actos, representándola exteriormente y, finalmente, comprometiendo recursos durante la negociación en su calidad de asignador de los mismos.

En la vida cotidiana de la organización se producen diversas negociaciones formales e informales durante reuniones, comités, despachando asuntos con colegas, negociando con los órganos centrales la asignación presupuestaria, o llegando a acuerdos con otros órganos para la realización de funciones sobre ámbitos de competencia muy próximos.

Rol de asignador de recursos. Una de las exigencias cotidianas de las organizaciones sobre sus directivos tiene que ver con el conjunto de comportamientos orientados a distribuir entre diversas alternativas los recursos disponibles (dinero, material, personal, tiempo) o a protegerlos ante posibles cambios de asignación. Este rol está muy relacionado con el de establecer prioridades. Mintzberg considera que la asignación de recursos constituye el núcleo del sistema de determinación de estrategias de la organización, ya que al final de cuentas la actividad que se realiza no es aquella que se declara (en un plan o programa), sino aquella a la que se dota de los recursos necesarios. La asignación de recursos comprende, esencialmente, tres instancias:

- la programación del tiempo;
- la programación del trabajo; y
- la autorización de acciones, siendo esta última instancia la que requiere la habilidad electiva más compleja de las tres.

En ocasiones, el directivo no percibe que uno de los recursos a asignar más relevantes sea su propio tiempo y reputación. Además, a través de esta asignación la organización recibe claros signos de las prioridades reales. Este rol se puede observar desde en asignaciones rutinarias del trabajo a los subordinados hasta el reparto de espacio o nuevos equipos informáticos entre unidades o proyectos, pasando por la definición del presupuesto anual de la unidad, instrumento emblemático del rol de asignador de recursos.

A través de estos cuatro roles las organizaciones producen decisiones. A continuación veremos otros roles derivados de otras necesidades organizativas.

Roles relacionados con la gestión de información

Rol de monitor. Este es uno de los roles que probablemente el directivo realiza de una manera menos consciente y que sin embargo le ocupa una gran cantidad de tiempo. En una palabra, el directivo siempre monitorea. Una posible definición del rol de monitor sería: el conjunto de comportamientos orientados a buscar o recibir información relevante para el funcionamiento de la organización y las variables con ella relacionadas (entorno), así como para su futuro. El directivo recibe información de las operaciones internas, de los acontecimientos externos, análisis e informes de temas diversos, ideas y tendencias que se producen en su entorno y que le permiten estar al día. Asimismo recibe presiones internas y externas que le proporcionan información valiosa. Pero, señala Mintzberg (1983), la información más relevante para el rol de supervisión no es la que recibe el directivo por los cauces formales, sino la que le llega informalmente y sobre todo de forma verbal, y que es consecuencia de su red de contactos personales en todos los niveles dentro y fuera de su organización. Sin embargo, en la administración actual, este flujo puede significar no sólo algo normal y habitual de la función directiva, sino que puede manifestar mas bien un déficit real de información formalizada (como cuadros de mando, investigaciones sociológicas, evaluación de políticas públicas, etc.).

Entre otras cosas, el directivo utiliza la gran cantidad de información que recibe desde su posición privilegiada para:

- mejorar el ejercicio de sus roles decisorios;
- propagarla en su organización, entre sus subordinados, actuando como difusor;
- transmitirla al exterior de la organización actuando como portavoz; y
- favorecer la construcción de modelos mentales (conceptualización o *conceiving*)

Rol de difusor. En mayor o menor grado, las organizaciones convierten a sus directivos en centros neurálgicos de información. De hecho, su situación en el vértice superior de las unidades proporciona un ángulo privilegiado para la obtenerla. Si no son capaces de difundir aquella información que sea realmente necesaria para el buen funcionamiento de la organización, tal necesidad quedará insatisfecha. Esta situación puede producir muchas patologías, entre ellas la ausencia de información clave para la toma de decisiones por parte de los subordinados o una centralización excesiva en el directivo.

Cada vez que el directivo transmite a su organización el contenido de una reunión que ha tenido con sus superiores o con personas externas a la unidad en que le dirigen peticiones o quejas, está actuando como difusor. Lo mismo cuando se reúne con sus subordinados, o cuando crea mecanismos para hacerles llegar datos, referencias u otra información.

En ocasiones los directivos preciben este rol como marginal o secundario sin percatarse de que su desarrollo insuficiente conduce no sólo a debilitar la calidad de las decisiones de los subordinados, como se mencionó más arriba, sino aun su capacidad de iniciativa e incluso su motivación. ¡Cuántas veces oímos quejas de los subordinados por falta de información sobre temas que los afectan! De hecho, detrás de un mal desempeño de este rol yace una gran parte de los problemas de comunicación de las administraciones públicas.

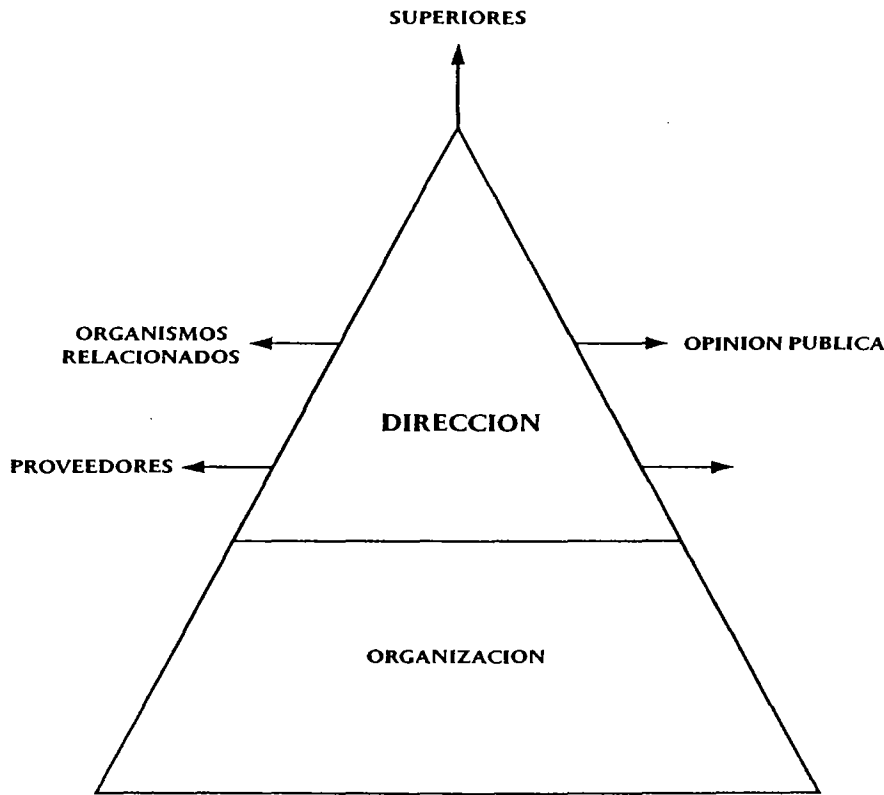
Es difícil transmitir información en forma puramente objetiva. Es necesario subrayar los efectos que tiene la valoración de cualquier información, pues aunque sea con gestos o énfasis en la voz la valoramos: "tal medida del consejo de dirección no funcionará", "tal proposición sindical no ha sido suficientemente considerada", "el nuevo funcionario que se incorpora mañana tiene fama de ser un gran trabajador". En el momento en que valoramos estamos transmitiendo pautas para orientar la acción y las decisiones de los subordinados.

Rol de portavoz. Este es otro de los papeles del que el directivo no suele estar muy consciente, pero que en la práctica cotidiana le ocupa tiempo y le ofrece oportunidades y retos. Este rol comprende un conjunto de comportamientos orientados a transmitir información fuera de la unidad dependiente formalmente del directivo, trátase del superior jerárquico, de otras unidades de la organización, organismos relacionados, proveedores, usuarios u opinión pública.

Su trascendencia radica en primer lugar en que se trata de un rol a través del cual la organización global (donde se inserta la unidad del directivo) se puede dotar de un importante mecanismo de coordinación. Asimismo le ayudará a cumplir con su rol de monitor y por ende a formar los modelos conceptuales que guiarán sus decisiones. En entornos públicos este rol es crucial en la medida en que permite cumplir el papel de enlace, que como veremos luego es la clave para conseguir apoyo y obtener legitimidad (véase la Figura 13.3).

Rol de control. Las organizaciones buscan mecanismos de control que favorezcan los comportamientos adecuados para la consecución de una serie de objetivos. Así, el directivo se ve obligado a desarrollar una serie de pautas orientadas a lograr el comportamiento deseado de las personas en la organización o alrededor de ella, a través de la creación de sistemas de información y diseño de estructuras o de directrices *ad hoc*. Con cada uno de estos mecanismos se intenta controlar el trabajo de personas y de unidades enteras. Veamos brevemente estos tres mecanismos:

Figura 13.3. Rol de portavoz: transmisión de información hacia el exterior de la organización



Fuente: Rossi, 1990.

- Primero, mediante el desarrollo de sistemas de gestión se utiliza la información para controlar los comportamientos de las personas: a) a través de los sistemas de planificación (sean tan sencillos como planes de trabajo, periodización de tareas, calendarios de actuación, o tan sofisticados como sistemas de planificación estratégica o criterios indicativos de gestión estratégica); b) a través de sistemas de control propiamente dichos (desde sistemas de dirección por objetivos y de evolución del rendimiento hasta elementos tan triviales como mecanismos de control horario o procedimientos preestablecidos para la autorización de acciones); y c) a través de cualquier otro sistema de información en general.

- En segundo lugar, los directivos ejercen control mediante el diseño de las estructuras de sus unidades al establecer responsabilidades (sea de manera formal con la descripción de funciones o de manera más informal), y al definir la autoridad jerárquica que establece las relaciones de *reporting* y que suele llevar aparejadas las competencias de dependencia orgánica que directamente afectan a la vida laboral de los subordinados y que constituyen un importante mecanismo de control.

- Por último, el directivo ejerce control cuando da instrucciones. Entendemos por instrucciones todo el conjunto de indicaciones más o menos informales que el superior da al subordinado: desde un encargo de trabajo en una reunión, o una indicación sobre la alternativa que se debe tomar ante diversas posibilidades, o bien prohibiciones o autorizaciones concretas, hasta indicaciones o solicitudes a través de escritos, circulares y memorandos, entre otros medios. Estas son expresiones de la función directiva que se denomina "mando" (de mandar) en la escuela clásica de las funciones directivas. Es el sistema de control más directo de los tres, y el más cercano a las personas.

Roles vinculados con la gestión de relaciones interpersonales

El tercer gran bloque de comportamientos exigidos por un puesto de trabajo directivo está basado en las relaciones interpersonales y tiene tres manifestaciones: rol de enlace, rol de representación y rol de líder.

Rol de enlace. Se trata de un conjunto de comportamientos orientados a crear, mantener y usar una red de contactos a través de los cuales se pueda conseguir información y respaldo para la consecución de los fines organizacionales. Este rol abarca el conjunto de relaciones que el directivo mantiene con numerosos individuos y grupos ajenos a la organización que dirige, para las cuales tienen gran importancia su estatus personal ya que amplía su ámbito de relaciones externas y le facilita vincular el entorno con su organización. El tiempo estimado para cumplir este rol llega a representar prácticamente la mitad de todo el tiempo de relación del directivo.

En un interesante estudio, John Kotter (1983) afirma que en el mediano y largo plazo, las variables que diferencian a los directivos con éxito profesional del resto son básicamente la capacidad de gestionar adecuadamente su agenda, como ya se señaló, y la capacidad de cumplir su papel de enlace en forma óptima.

Sin embargo, tampoco se debe exagerar su importancia. Kotter (1983) realiza su estudio entre los máximos responsables de organizaciones o instituciones, que vendrían a corresponder a los directores generales o análogos en las administraciones públicas. La trascendencia de este rol para los altos directivos es sin duda menor. Es más, en organizaciones que deben responder al modelo burocrático weberiano, un excesivo ejercicio del rol de enlace puede ser altamente perturbador, al poner en cuestión el mecanismo básico de coordinación del comportamiento a través de normas y procedimientos. Sin embargo, cuando este modelo opera con muchas disfunciones, el directivo se ve obligado a hacer un uso más intenso de este papel.

Es necesario señalar que el desempeño de este papel representa muchos dilemas éticos que el directivo debe afrontar. Si el enlace funciona con la coletilla "para el beneficio propio", en lugar del beneficio y buen funcionamiento del servi-

cio público, el rol se convierte en uno que se parece más al comportamiento de tipo penal conocido como "tráfico de influencias".

Son muchos los posibles ejemplos relativos al rol de enlace. Si el jefe de servicio responsable de residuos participa en un coloquio en el colegio de ingenieros industriales sobre temas relacionados con las industrias textiles y el medio ambiente está cumpliendo su papel de enlace, ya que ello le permite darse a conocer y establecer relaciones, al tiempo que le facilita saber la opinión de profesionales del sector (esta vez en su rol de monitor). Otros ejemplos típicos podrían ser la asistencia a actos sociales vinculados con la actividad laboral, cenas de trabajo u otros eventos más informales. Entre las actividades más formales estarían la asistencia a cursos de formación y reuniones con expertos, entre otras. Al actuar como enlace entre la organización y el entorno, el directivo opera como lo hacen las membranas de las células, filtrando tanto lo que se introduce en la organización como aquello que la trasciende.

Rol de representación. El nombramiento formal de un directivo para un determinado puesto conlleva en parte convertirlo en un símbolo representativo de su unidad u organización en actos públicos, bienvenidas u otros eventos formales. Normalmente este rol tiene una importancia muy reducida en los niveles bajos de la organización, ocupando en cambio una gran parte del tiempo de aquellos en cargos políticos y con proyección externa importante.

Ejemplos de este rol pueden observarse en la inauguración de un curso de formación de subordinados o en la despedida de los jubilados de su unidad, en actos externos de representación y firmas de protocolos, entre otros. Normalmente este rol coadyuva al de enlace.

Rol de líder intraorganizativo. Las organizaciones exigen de sus directivos un conjunto de pautas basadas en su relación interpersonal con subordinados para dar orientación en términos de finalidades, valores, comportamientos aceptados y motivación. A través de estas pautas se busca también generar espíritu de equipo de trabajo, así como una determinada cultura organizativa. Se trata de conseguir un cierto nivel de armonía entre los intereses y necesidades personales y los intereses y necesidades organizativos. Este rol es sin duda uno de los más significativos para los directivos y penetra todas las actividades que desarrollan. Es un papel clave en lo que hace a dotar a las organizaciones de niveles altos de eficacia y eficiencia.

En este punto es importante distinguir este rol de uno que se halla estrechamente relacionado, y que denominaremos de liderazgo político. Si bien ambos se basan en la relación interpersonal, el liderazgo intraorganizativo se realiza dentro de la organización que formalmente depende del directivo, mientras que el liderazgo político se realiza con el entorno (personas afectadas por la acción pública, ciudadanos en general). Ambos papeles aportan dirección/orientación —si se quiere

visión— y estímulo/motivación para actuar en un determinado rumbo. Sin embargo, el liderazgo político es más complejo. Su ejercicio requiere de habilidades superiores al liderazgo de gestión interno, ya que se detenta una posición que en muchas ocasiones carece de autoridad formal pero que obliga al directivo a tener que multiplicar su trabajo para ganar ese estatus que la organización otorga al líder interno. Así, el liderazgo político encuentra su fundamento en el logro de la legitimidad, oportunidad y buen manejo de los medios de comunicación, entre otras cosas.

El rol de líder intraorganizativo se revela con mayor intensidad en momentos como cuando evalúa al subordinado, lo felicita o lo amonesta. El rol de liderazgo siempre se realiza a través de la relación personal con los subordinados.

Roles relacionados con los requerimientos de conceptualización

Rol de conceptualización (conceiving). Este involucra el conjunto de actividades orientadas a construir, con toda la información disponible, modelos mentales y conceptos que le permitan al directivo interpretar y entender lo que sucede, así como especular con hipótesis. Este rol implica generar criterios para la toma de decisiones y definir planes para la acción.

Este papel puede ilustrarse con el siguiente ejemplo. El responsable de personal de la delegación del gobierno en una región, departamento o estado, plantea una modificación sustancial de la distribución del personal de la administración central del Estado en esa comunidad. Esto con el fin de agrupar los servicios comunes y reforzar la especialización del resto de unidades sectoriales. Con base en una gran cantidad de información, el directivo diseña su propuesta, la cual responderá al modelo mental que éste se ha ido creando en función de su propia experiencia y de la acumulación de datos muchas veces inconexos: la situación física de los servicios; las cargas de trabajo conocidas; las futuras transferencias a la comunidad; el proceso de negociación; el recorte de presupuesto; las características de las personas que dirigen las diferentes unidades a las que conoce personalmente; los cambios que el nuevo delegado del gobierno le ha expresado que quiere realizar; el tipo de personas que se relacionan con la delegación; su percepción de las relaciones de poder existentes; los proyectos que el Ministerio de Fomento tiene pensado llevar cabo en la legislatura y que inciden en las competencias de la delegación; y su propia percepción sobre el tipo de servicios que se consideran más importantes, entre otras cosas.

Las diferencias de la función directiva: variables de contingencia

Hasta ahora hemos expuesto los elementos comunes a todo cargo directivo. Sin embargo, cada puesto directivo tiene sus peculiaridades que en ocasiones lo lle-

gan a diferenciar sustancialmente del resto. Tan es así que muchos fracasos directivos se explican por la decisión de replicar el tipo de actitudes, habilidades y conocimientos que han sido exitosas en otro cargo con distintos requerimientos. Las diferencias entre puestos directivos tienen su origen en muchos factores o variables. A continuación pasamos a sistematizarlos, si bien no profundizaremos en detalle en ellos.

Variables vinculadas al puesto

El primer tipo de variables relacionadas con el puesto de trabajo son las siguientes:

1) tipo de organización de la unidad bajo la autoridad formal del puesto directivo (cuáles son los sistemas de coordinación y los parámetros de diseño utilizados: si se trata de un modelo simple o si más bien responde al modelo burocrático, etc.); 2) tamaño y antigüedad de la unidad subordinada; 3) sistema técnico utilizado (tipo de tecnología, métodos de trabajo, etc.); 4) nivel del puesto; 5) función monitoreada (personal, prestación de servicios, etc.); 6) cultura organizativa imperante en la unidad (valores y comportamientos dominantes); y 7) clima laboral y tipología de la relación con superiores y subordinados.

Algunos estudios en este terreno señalan que las funciones directivas se ven afectadas en la medida en que el puesto directivo se acerca más a la cúspide organizativa (Allan, 1981). El rol de representación adquiere especial relevancia en los puestos más altos, como lo demuestra el caso paradigmático de los alcaldes de ciudades. También es evidente que la dirección de organizaciones compuestas fundamentalmente por profesionales acentúa unos papeles (el de enlace y asignador de recursos, por ejemplo) con respecto a otros (como el de innovador, pues aparentemente en este tipo de organizaciones la innovación tiende a nacer de los propios profesionales) (Mendoza, 1995). Asimismo, el hecho de monitorear una función como podría ser la administrativa en un tipo de modelo organizativo burocrático —caso de los gerentes judiciales, por ejemplo— tiende a acentuar los roles de asignación de recursos y de gestión de anomalías (Losada, 1989).

Variables vinculadas al entorno del puesto de trabajo

El segundo grupo de variables que afectan la función directiva está constituido por aquellas relacionadas con el entorno, y especialmente las vinculadas con el tipo o configuración organizativa en la que se encuadra el puesto directivo, así como con las relaciones personales que se establecen con superiores y otros directivos sin dependencia directa.

Aquí también son relevantes los sistemas de coordinación y los parámetros de diseño utilizados en la organización en que se ubica el cargo directivo, esto es,

si se halla inscrita en un modelo simple o responde al modelo burocrático, etc. (Mintzberg, 1984: Capítulo IV). El tamaño y antigüedad, el sistema técnico utilizado, así como la cultura y clima laboral imperantes también pueden considerarse variables de contingencia que afectan significativamente la función directiva. En este grupo de variables se incluye también el sector o subsector económico (público o privado) en el que se inscribe la organización a la que pertenece el puesto directivo. Esto por cuanto elementos tales como las estructuras de mercado propias del sector y el nivel de competitividad (y en consecuencia las estrategias que de ello se deriven), o las situaciones coyunturales (crisis, recesión o crecimiento) influyen asimismo en el comportamiento directivo.

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

Variables vinculadas a la persona

Las variables relacionadas con la persona que ocupa el puesto son fundamentalmente las que tienen que ver con las características biológicas y el perfil psicológico del directivo (personalidad, carácter, estilo de liderazgo); estatus social y otros determinantes socioeconómicos; la formación recibida (estudios superiores, experiencia previa), y el tiempo que lleva ocupando el puesto, entre otras cosas.

Así, es posible que el carácter del directivo se imprima sobre sus funciones, como por ejemplo cuando un individuo cuyo perfil psicológico se caracteriza por la introversión tiende a desarrollar con menor dedicación de lo que requiere el puesto de trabajo aquellas funciones relativas a las relaciones interpersonales (liderazgo y enlace, entre otras). También es posible identificar influencias entre el tiempo que alguien lleva ocupando un puesto y las funciones directivas. Es común que las personas que acceden a un cargo directivo tiendan a desarrollar con más intensidad durante las primeras semanas sus roles de monitor y enlace (Mintzberg, 1983 y Gabarro, 1986).

Si bien existen estudios sobre la visión contingente de la función directiva, no se dispone de un conjunto de conocimientos sistematizado y menos de una síntesis que pueda ser de utilidad para el directivo. Se trata de uno de los campos que requieren mayor investigación.

Sin embargo, vamos a profundizar un poco más sobre lo que comporta desarrollar la actividad directiva en el ámbito público.

Las peculiaridades de la función directiva derivadas de las singularidades propias de la gestión pública

Del análisis de las peculiaridades propias del ámbito público (Losada, 1997a) podemos inferir que algunos roles y competencias directivas adquieren allí particular relevancia. Describimos a continuación las más significativas.

Resolución de conflictos y asignación de recursos. El modelo burocrático, inspirador por excelencia de las estructuras organizativas públicas hasta la fecha, conlleva el requisito de un entorno estable. Hoy este tipo de entornos son poco frecuentes. Este desajuste implica la aparición de gran cantidad de anomalías que llevan al directivo público a tener que concentrarse primordialmente en el rol de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la resolución de conflictos y a la asignación o reasignación de recursos. Esta peculiaridad es más significativa entre los cuadros medios de la función pública directiva actual que entre los puestos específicamente políticos, aunque allí también se dé.

Trascendencia de los roles de control. Como consecuencia de la naturaleza de las fuentes que generan valor en el ámbito público, se hace particularmente difícil cuantificar los beneficios o valor agregado de la acción pública. Como bien se dice, en la administración pública no hay cuenta de pérdidas y ganancias. Asimismo, no todos los costos se contabilizan (el caso más claro es el de los programas regulatorios) y en muchos casos la cadena causal entre lo "producido" por la administración pública (el *output*) y el efecto deseado u objetivo de la acción pública (el *outcome*) es extraordinariamente larga y enredada. Un claro ejemplo es la política de evaluación del personal docente, con la intención de mejorar la calidad de la enseñanza y así contribuir a una mejora global de la formación profesional y cívica de los alumnos, en aras de aumentar la competitividad económica del país y su conciencia cívica.

Esta necesidad de distinguir entre *outcome* y *output*, y las dificultades de medición que esto conlleva, hacen que se requiera una especial habilidad en el diseño y uso de los sistemas de control y en general en el desarrollo de los roles que de ello se derivan. Si esta característica no se da, habrá una mayor dificultad en la toma de decisiones y una menor presión hacia la racionalidad técnica. Asimismo, la capacidad organizativa de aprendizaje será menor y en consecuencia la de mejora del funcionamiento de las organizaciones e instituciones públicas también se verá reducida.

Por último, debe señalarse que en un entorno de mercado competitivo el incentivo para que se utilice la información disponible y relevante es muy alto. Comparativamente, en el proceso político ese incentivo es mucho menor.

Importancia de los roles del directivo externos a la organización, y especialmente de su papel de enlace. Cuando se analiza la naturaleza de los problemas sociales que la

gestión pública debe abordar es posible observar su naturaleza eminentemente interorganizativa. Como consecuencia de ello, Metcalfe afirma:

"especialmente en los niveles superiores [de las organizaciones públicas], la gestión [...] es un proceso de negociación interorganizativo orientado a la construcción, mantenimiento y modificación de relaciones precarias de las que depende tanto el resultado de las organizaciones individualmente consideradas como el éxito de la política pública" (Metcalfe 1990:4).

La naturaleza interorganizativa de los problemas públicos hace necesario que se privilegie el rol de enlace (véase la Figura 13.4). Muy relacionados con este rol están los de negociación y portavoz.

Todo ello configura en parte lo que en la literatura sobre ciencia política se denomina liderazgo político (comentado al hablar del papel del líder), entendido éste como un rol externo. Este rol eminentemente político marca de manera definitiva la diferencia entre los altos puestos directivos privados y los puestos políticos electos y, en menor medida, con los puestos directivos públicos que aquí estamos analizando.

En suma, se trata de todo aquel conjunto de actividades o pautas que permiten trabajar lo que se denomina *politics* en el mundo anglosajón, es decir, el conjunto de actuaciones orientadas a crear coaliciones en favor de una determinada acción o política pública, a ganar legitimidad, y a crear un entorno favorable que permita el desarrollo de esa política pública.

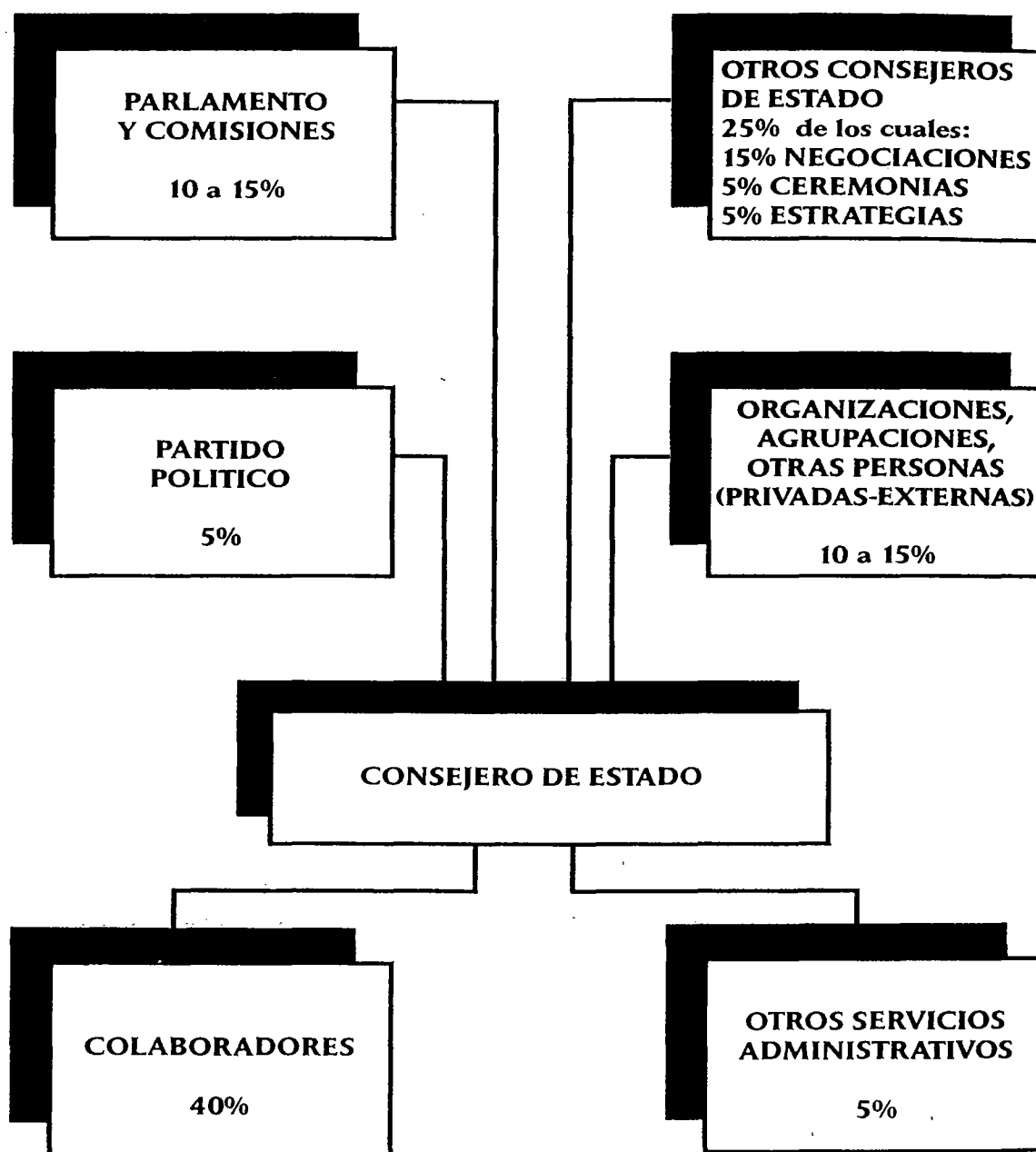
En consecuencia, en el ámbito directivo público adquirirán mayor relevancia que en el sector privado todas las habilidades y capacidades relacionadas con los roles mencionados, y especialmente las relativas a las relaciones interpersonales, así como otras virtudes directivas como la perseverancia y la persuasión, la capacidad de armonizar intereses y crear consensos, las capacidades negociadoras y de expresión oral en público y en los medios de comunicación.

Rol de conceptualización y diseño

Son características del proceso político la multiplicidad de actores implicados en la toma de decisiones (ejecución y control); la compleja interacción entre los actores; la visibilidad pública; la falta de relación directa entre la buena gestión y la obtención de más y mejores recursos o entre la consecución de los objetivos perseguidos y la garantía de continuidad y supervivencia de la organización; y especialmente la naturaleza interorganizativa de los problemas públicos.

La consecuencia de todo ello es que la gestión pública requiere en mayor grado el desarrollo y revisión constante de marcos conceptuales amplios y com-

Figura 13.4. Tentativa de estimación de la estructura del tiempo de contacto del Consejero de Estado (Suiza)



Fuente: Rossi, 1990.

plejos que permitan comprender cómo es la realidad y cómo se puede actuar sobre ella (la conceptualización o lo que Mintzberg denomina *conceiving*).

Metcalfe (1990) afirma que los líderes públicos deben afrontar la actividad política como una labor creativa a través de la cual se formulan nuevas visiones y nuevos valores de los cuales sea posible derivar futuros objetivos y estrategias que a su vez pueden concretarse en nuevos dispositivos para dar tratamiento a los problemas sociales. Un ejemplo de ello es la creación de mecanismos para la evaluación de la banca respecto a normas de prudencia que apuntan a preservar la integridad global del sistema financiero. Este tipo de actividad es intensivo en lo que hace a crear capacidades de aprendizaje organizativo e interorganizativo que permitan llevar al alto directivo público al constante rediseño de marcos conceptuales y de modelos para desarrollar las políticas que están bajo su responsabilidad. Metcalfe afirma textualmente que “el *public management* es más gestionar por diseño que dirigir. Es crucial el constante diseño y rediseño de sistemas adaptables a los problemas públicos” (Metcalfe, 1990:26).

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

Ligadas con este rol de conceptualización y como consecuencia de él estarían el de liderazgo en su versión más organizativa, es decir, la de crear visión compartida, y evidentemente el papel del directivo como innovador o emprendedor.

Rol de líder

El directivo público y en general las organizaciones públicas se mueven en un entorno donde la confrontación de intereses personales y de grupo, así como la contraposición de valores, son características cotidianas del trabajo.

En muchas de las constituciones democráticas, la mera enumeración de valores y el diseño constitucional de la administración pública reflejan importantes problemas a los que se deben enfrentar los directivos. El diseño constitucional suele conducir a una frecuente tensión ética dado que existe una confrontación potencial entre las tres fuentes de valores constitucionales, esto es, aquellos defendidos por las políticas gubernamentales, los intereses generales y la legalidad vigente o, lo que es más frecuente, entre interpretaciones distintas de los mandatos que surgen de estas tres fuentes en situaciones ambiguas.

Ciertamente debería existir coherencia entre todas ellas, pero la realidad política nos indica diariamente que no hay tal. Por desgracia no siempre se da el supuesto que subyace en la postura tradicional de la doctrina administrativa según la cual “hay típicos fines del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos del partido [en el poder]” (Garrido Falla *et al.*, 1980:1028)

o, en términos más generales, el hecho de que el consenso en torno a fines y medios en las políticas públicas constituye la excepción y no la regla.

Aun si el presupuesto teórico fuera cierto en algunos casos, cualquier análisis de una política pública señala la dificultad de tomar decisiones cuando se intenta sobrepasar una declaración genérica de intenciones. Veamos un ejemplo ya clásico como lo es la política de seguridad vial. Más allá de la declaración de intenciones sobre facilitar un desplazamiento seguro y fluido para todo tipo de usuarios, las complicaciones se inician al pasar a un grado de concreción mayor: ¿Cómo se consigue una mejora en la seguridad? ¿Quién la paga? Tal dificultad se origina en diversos factores. Entre ellos figura el gran número de actores que se encuentran involucrados: los propios conductores (que se podrían segmentar en jóvenes, padres de familia y otros); los diversos cuerpos de policía (los regionales y los locales); los servicios de asistencia en carretera (Cruz Roja, etc.); los responsables del diseño, construcción y mantenimiento de las obras públicas viales (Ministerio de Obras Públicas, departamentos y ayuntamientos) y todos sus diversos agentes asociados (empresas adjudicatarias de las obras y mantenimiento o proveedores de señales de tráfico, etc.); el sector automotriz (fabricantes de autos, especialmente en lo que respecta a las medidas de seguridad de los vehículos); las escuelas donde se enseña a conducir; la dirección general de tráfico; las compañías de seguros; los centros de educación primaria y secundaria, dado que allí se han introducido programas de seguridad vial; y los medios de comunicación en su calidad de creadores de opinión y en la medida en que pueden realizar campañas de apoyo a la seguridad vial. Pero entre todo este conjunto no existe una autoridad global que pueda garantizar el comportamiento deseado de cada actor. A ello hay que añadir la compleja interacción que se da entre un amplio grupo de actores, algunos de cuyos intereses —pero no todos— son comunes.

Si algo se deduce de esta explicación es la dificultad de hacer claridad tanto acerca de los fines (más allá de declaraciones genéricas) como de los medios para alcanzarlos en la medida en que entran en juego las interacciones de los diversos grupos y actores afectados. Es más, como afirma March (citado por Metcalfe, 1990:23) “los valores y preferencias frecuentemente se forman del proceso de diseño y puesta en marcha de la política” y en función de los múltiples intereses de los actores que participan.

Es posible que en muchos casos existan los fines típicos, pero su carácter general o aun ambiguo los hace poco útiles para orientar de manera unívoca la acción del directivo. Al mismo tiempo, a éste se le exige independencia con respecto a las diversas presiones y compromiso para con la política de gobierno y el valor agregado social que se persigue. Este conflicto potencial hace aún más críticas las capacidades de identificar los valores en confrontación y de discernir de acuerdo con los valores superiores que están en juego para, de ser posible, convertir esa idea en una visión organizativa, compartida y motivadora. La alternativa es

tener una organización que tiende a la centrifugación y donde la cultura de lucha por el poder se acentúa de manera patológica, todo lo cual conduce a una pérdida de eficacia y eficiencia.

¿Para qué se dirige?

La respuesta a esta pregunta se puede dar en varios niveles: desde para ganarse un sueldo hasta para contribuir a los fines organizativos. La perspectiva organizativa nos conduce hacia el segundo tipo de respuesta. En definitiva nos interesa saber para qué la organización requiere los roles ya mencionados. Aun si la respuesta parece evidente, exige un cierto nivel de reflexión.

Si se presta atención a los papeles que cumple el directivo puede observarse cómo a través de ellos éste hace tres aportes significativos a la organización; estos, a su vez, pueden ayudar a responder a la pregunta más filosófica del para qué.

En suma una organización requiere:

- Una estrategia. En nuestro caso la definición de una política pública (como en el ejemplo anterior de la seguridad vial). Pero con ello no es suficiente, pues no se formulará la política pública que se desea, sino sólo aquella parte para la cual disponemos de:

- Capacidad de gestión interna. Nos referimos a la capacidad de articular los recursos humanos, financieros y organizativos que permitan avanzar en la consecución de los objetivos definidos en la política pública. Aunque también es cierto que ni siquiera llevaremos a cabo la parte de la política pública que tengamos capacidad de gestionar internamente, sino sólo aquella para la cual hayamos podido:

- Crear un entorno que "autorice", tolere y/o favorezca la gestión de la política pública definida. Si no se crea un ámbito de respaldo y coaliciones que reduzca y minimice las resistencias a la aplicación de tal política, es difícil que ésta pueda materializarse y conseguir el impacto deseado, aun si está bien diseñada y se cuenta con la capacidad para gestionarla (véase la Figura 13.5).

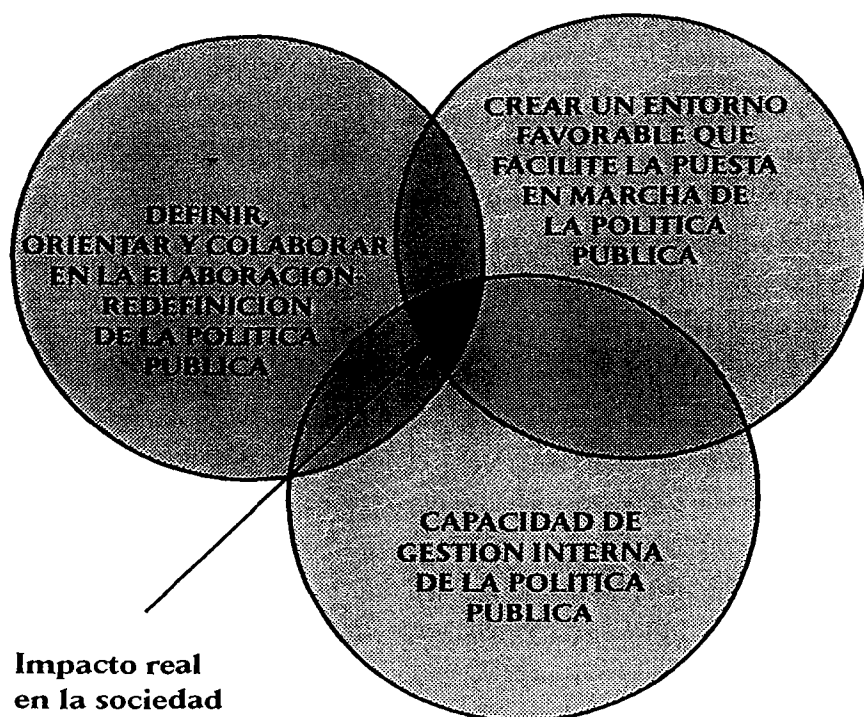
Definamos un poco más los términos.

Por *estrategia o política pública* entendemos en este caso el establecimiento de objetivos macro y las políticas para acercarnos a ellos, si se trata del nivel institucional o global. Si hablamos del nivel organizativo o de unidad, son las concreciones de tales objetivos macro: objetivos intermedios, planes de acción, etc. Como ejemplo podríamos poner desde la definición de la política de salud hasta la concreción del plan de acción del hospital X o del ambulatorio Y. Para actuar en este ámbito, el directivo dispone de varios roles como el de innovador, monitor, y especialmente el de conceptualización o *conceiving*, que le permiten dar respuesta a esta necesidad organizativa.

Por *capacidad de gestión interna* entendemos el potencial de dinamizar los recursos internos para recorrer el camino que marca la estrategia. Para ello el directivo cuenta con diversos sistemas sobre los que puede actuar: gestión de recursos humanos, diseño de estructuras, sistemas de información (planificación y control) y sistema técnico, entre otros. Sus roles relativos a la asignación de recursos, gestión de anomalías, difusión y control le permiten actuar en esta dimensión.

Por *creación del entorno apropiado*, esto es, uno que autorice tolere y/o favorezca la gestión de la política pública, entendemos el conjunto de actividades que el directivo realiza para crear coaliciones que apoyen tal política, minimicen las oposiciones y eliminen los obstáculos. Saber identificar los grupos de interés (*stakeholders*) y la capacidad que estos tengan para apoyar o bloquear la política y cómo articular intereses diversos se convierte en un requisito clave. Este ámbito de acción implica realizar un gran número de contactos, negociaciones, persuadir, convencer. En este ámbito adquieren importancia el rol de enlace y el de liderazgo "político", como también el de negociador y portavoz.

Figura 13.5. Aportes básicos del directivo a la institución pública



El directivo debe actuar en estos tres ámbitos o áreas para conseguir el impacto deseado de la política pública, el cual sólo será posible si coinciden:

- una estrategia/política pública bien diseñada;

- la capacidad de gestión interna de esa política; y
- la capacidad de crear un entorno favorable a su aplicación.

Este modelo muestra con claridad cómo todo un rango de procesos, desde formular políticas hasta conseguir las transformaciones sociales deseadas, pasa por gestionar en forma adecuada, y cómo gestionar obliga a realizar o a apoyar actividades políticas. Aunque aquí política y gestión quedan enganchadas, es más fácil ver cómo es que se produce el enganche y distinguir las responsabilidades.

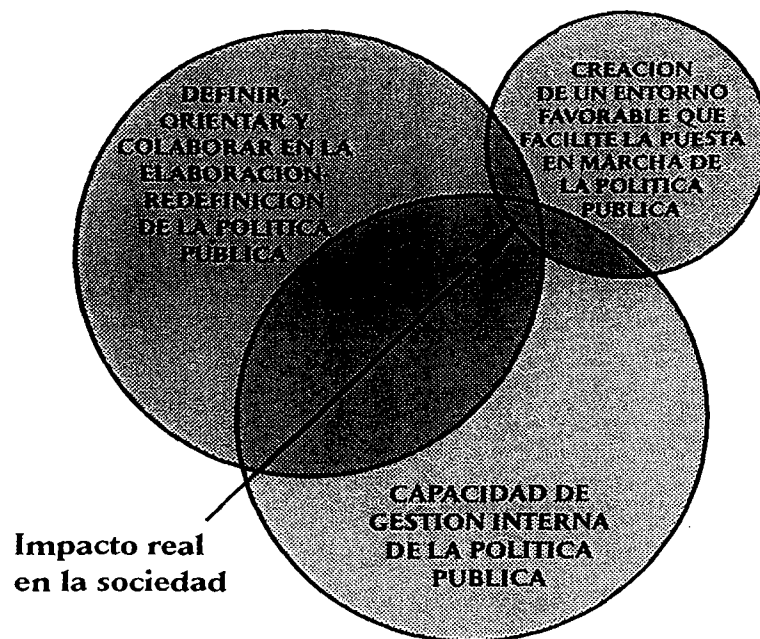
No darle la atención adecuada a los tres ámbitos de acción (o el desarrollo deficiente de los roles asociados) conduce a desequilibrios que producen una pérdida de impacto de la política pública. Cabe mencionar algunos ejemplos:

“Síndrome del técnico” (véase la Figura 13.6):

- buena definición de la política pública,
- buena capacidad de gestión e
- incapacidad de gestión del entorno.

El impacto final es muy reducido.

Figura 13.6. Síndrome del técnico



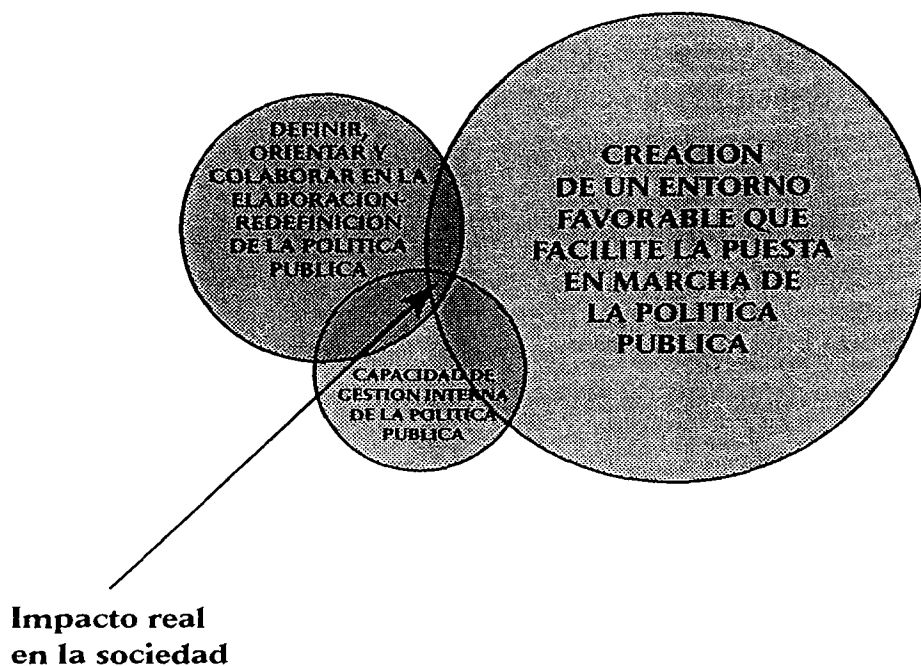
Síndrome del “yo soy político, la gestión no es cosa mía” (véase la Figura 13.7):

- definición deficiente de la política pública,

- baja capacidad de gestión, y
- buena capacidad de gestión del entorno.

El impacto final es muy reducido.

Figura 13.7. Síndrome del “yo soy político, la gestión no es cosa mía”



Otros síndromes o variedades de los anteriores son fácilmente imaginables. Sin una adecuada articulación de todos los roles que permitan la acción en los tres ámbitos de actuación, conseguir un impacto positivo de la política pública será extremadamente difícil.

¿Quién? El directivo público

Corresponde ahora completar la exposición con la variable más importante del modelo: la persona humana. Detrás del “para qué”, detrás de los roles y necesidades organizativas existe una persona que aporta su trabajo profesional, sus habilidades, su afectividad.

La posibilidad de abordar este tema desde diversos puntos de vista es amplia. Por motivos prácticos optamos por centrarnos en las competencias que puede aportar una persona y que son relevantes para el desarrollo de la función directiva. El motivo de esta elección es favorecer y facilitar el autoconocimiento del directivo. Seguiremos aquí a Mitrani *et al.* (1992).

Concepto de competencia

Empecemos por definir la *competencia*, esto es, "una característica subyacente en una persona que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo" (Mitrani *et al.*, 1992:25).

Las competencias pueden originarse en motivaciones, rasgos del carácter, el concepto que se tenga de sí mismo, actitudes o valores, conocimientos o capacidades cognoscitivas o de conducta, es decir, cualquier característica individual que se pueda medir de un modo fiable y a través de la cual sea posible diferenciar con claridad a aquellos trabajadores que mantienen un desempeño excelente de los promedio, o entre los eficaces y los ineficaces (Mitrani *et al.*, 1992 p. 25-26).

Entendemos por *motivación* una necesidad subyacente o una forma de pensar que impulsa, orienta y selecciona la conducta de una persona, como por ejemplo la necesidad de logro.

Por *rasgo de carácter* entendemos una predisposición general a conducirse o reaccionar de un modo determinado mostrando, por ejemplo, confianza en sí mismo, autocontrol o resistencia al estrés.

El *concepto de sí mismo* sería el conjunto de actitudes o valores con los que una persona se identifica.

Los *conocimientos* comprenden hechos y procedimientos tanto técnicos como en el nivel interpersonal. La mayoría de las investigaciones muestran que el contenido de los conocimientos rara vez sirve para diferenciar a los trabajadores de actuación superior de aquellos con un desempeño promedio.

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

Las competencias del directivo

Cabe aquí preguntarnos: ¿Cuáles son las competencias genéricas que pueden favorecer el ejercicio de roles directivos? Ofrecemos a continuación uno de los modelos más divulgados y que puede tener utilidad para los directivos. No pretendemos que sirva de guía o "mandamiento", ya que por su complejidad y riqueza la realidad directiva y de la persona humana en general sobrepasa ampliamente un simple listado de competencias, por muy riguroso que éste sea. Como hemos dicho, queremos simplemente ofrecer un punto de referencia que estimule la reflexión y el diagnóstico de las capacidades propias en relación con las requeridas por la organización.

Teniendo en cuenta los nuevos retos que se están dando en el entorno y las tendencias de tipo organizativo, Mitrani *et al.* (1992) identifica un conjunto de competencias relevantes para el conjunto de los directivos.

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

- *Razonamiento estratégico.* Se define como la capacidad de comprender rápidamente las tendencias cambiantes del entorno, las oportunidades que puedan aparecer, las amenazas que se puedan presentar, así como los puntos fuertes y débiles de la propia organización, de tal forma que se pueda determinar la respuesta estratégica óptima. Como se ve, el razonamiento estratégico comprende competencias claves para desarrollar los roles de conceptualización (*conceiving*), monitoreo e innovación.

- *Liderazgo para el cambio.* Se define como aquella capacidad de comunicar una visión atractiva de la estrategia de la organización que impulse a quienes se ven de una manera u otra afectados por ella (transfiriéndoles una auténtica motivación y dedicación) a actuar como patrocinadores de la innovación y del espíritu emprendedor, y a asignar de modo óptimo los recursos para introducir los cambios que van siendo necesarios en el cumplimiento de la estrategia. Esta habilidad está especialmente vinculada con el desarrollo de los roles de liderazgo, difusión/vocería y asignación de recursos, tal y como se señaló más arriba.

- *Gestión de las relaciones.* Se define como la capacidad de establecer relaciones e influenciar a aquellas redes formadas por personas cuya colaboración es necesaria para el éxito de la organización pero sobre las que no se posee una autoridad formal: usuarios, grupos de opinión, prensa, asociaciones, representantes de los trabajadores, personas con capacidad reguladora a todos los niveles (local, autonómico, nacional), legisladores y grupos de presión, entre otros. Este rol reclama la habilidad para operar en calidad de enlace.

Para los cuadros directivos restantes:

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

- *Introducción del cambio.* Es la capacidad de "liderazgo para el cambio" (similar a la de los altos directivos, indicada más arriba) necesaria para comunicar a los compañeros de trabajo que la organización necesita transformarse, y de "gestionar el cambio", esto es, la capacidad de comunicación, formación y fomento del proceso que permita poner en práctica el cambio en los grupos de trabajo (competencia muy relacionada con los roles de comunicación y liderazgo) (véase el Cuadro 13.3).

- *Sensibilidad interpersonal.* Es la capacidad de comprender y valorar las contribuciones de personas muy diversas (competencia muy cercana al rol relativo a las relaciones interpersonales).

Cuadro 13.3. Selección de competencias genéricas

Aquí se presenta un resumen de las competencias que son la base común tanto para puestos directivos como no directivos y que permiten comprender mejor el conjunto de habilidades necesarias para el desarrollo de la función directiva, más allá de las especificidades que ésta conlleva.

SELECCION DE COMPETENCIAS GENERICAS

Bethell-Fox (Mitrani *et al.*, 1992:76) identifica 20 competencias genéricas que parecen conducir a un desempeño superior en una serie de roles técnicos, profesionales, comerciales y de dirección. (Entre paréntesis se indica la relación de la habilidad con los roles de referencia identificados en la segunda sección de este trabajo.) Estas competencias genéricas se organizan en seis grupos principales:

a) Personales

- *Motivación por el logro*: Preocupación por trabajar bien o por competir para superar un estándar de alto nivel.
- *Preocupación por el orden y la calidad*: Esfuerzo por disminuir la incertidumbre mediante controles y comprobaciones, y a través del establecimiento de unos sistemas claros y ordenados (véase la relación con los roles de control).
- *Iniciativa*: Predisposición para emprender acciones, mejorar resultados o crear oportunidades (véase la relación con el rol de innovador).
- *Búsqueda de información*: Curiosidad y deseo por obtener información amplia y concreta para llegar al fondo de los asuntos (véase la relación con el rol de monitor).

b) Competencias de ayuda y servicio

- *Sensibilidad interpersonal*: Capacidad para escuchar con atención y para comprender y responder a las ideas, sentimientos o intereses de los demás sin que estos los hayan expresado o lo hayan hecho sólo parcialmente (véase la relación con el rol de liderazgo).
- *Orientación hacia el servicio al cliente-usuario*: Deseo de ayudar o servir a los demás estableciendo cuáles son sus necesidades para luego satisfacerlas. Entre los "clientes" se puede incluir a los compañeros de trabajo dentro de la empresa o a otras unidades de la organización.

c) Competencias de influencia

- *Impacto e influencia*: Deseo de producir un impacto o efecto determinado sobre los demás, de persuadirlos, convencerlos, influir en ellos o impresionarlos con el fin de lograr que sigan un plan o una línea de acción (véase la relación con los roles de enlace y liderazgo).

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 13.3. (continuación)

- *Conocimiento organizativo*: Capacidad de comprender y utilizar la dinámica existente dentro de las organizaciones (véase la relación con el rol de conceptualización y de enlace).
 - *Construcción de relaciones*: Capacidad para crear y mantener contactos amistosos con personas que son o serán útiles para alcanzar las metas relacionadas con el trabajo (véase la relación con el rol de enlace).
- d) Competencias gerenciales
- *Desarrollo de personas*: Capacidad para emprender acciones eficaces orientadas a mejorar el talento y habilidades de los demás (véase la relación con el rol de líder).
 - *Dirección de personas*: Capacidad de comunicar a los demás las acciones que será necesario realizar para cumplir los objetivos establecidos, teniendo en mente el bien de la organización en el largo plazo (véase la relación con los roles de difusor y liderazgo).
 - *Trabajo en equipo y cooperación*: Capacidad de trabajar y hacer que los demás trabajen mancomunadamente (véase la relación con el rol de liderazgo).
 - *Liderazgo interno*: Capacidad de desempeñar el rol de líder de un grupo o equipo (véase la relación con el rol del mismo nombre).
- e) Competencias cognitivas
- *Pensamiento analítico*: Capacidad de comprender las situaciones y resolver los problemas separando sus partes constituyentes y meditando sobre ellas de una forma lógica y sistemática (véase la relación con el rol de conceptualización).
 - *Pensamiento conceptual*: Capacidad de identificar los modelos o conexiones entre situaciones, así como aquellos aspectos claves que subyacen en asuntos complejos (véase la relación con el rol de conceptualización).
 - *Conocimientos y experiencia*: Capacidad de utilizar y ampliar el conocimiento técnico o de conseguir que los demás adquieran conocimientos relacionados con el trabajo.
- f) Competencias psicológicas
- *Autocontrol*: Capacidad de mantener el control de sí mismo en situaciones de tensión o que provocan fuertes emociones.
 - *Confianza en sí mismo*: Creer en las capacidades propias para elegir el enfoque adecuado para afrontar una tarea y llevarla a cabo, especialmente en situaciones que suponen un reto.
 - *Comportamiento positivo ante el fracaso*: Capacidad para justificar o explicar los problemas surgidos, los fracasos o los acontecimientos negativos.
 - *Compromiso con la organización*: Capacidad y deseo de orientar el comportamiento de cada cual en la dirección indicada por las necesidades, prioridades y objetivos de la organización.

- *Delegación.* Se hace referencia al conjunto de conductas de dirección orientadas a compartir información, solicitar ideas de los compañeros de trabajo, fomentar el desarrollo de los empleados, delegar responsabilidades significativas, proporcionar retroalimentación como asesor, expresar expectativas positivas acerca de los subordinados y recompensar las mejoras de actuación, todo lo cual hace que los trabajadores se sientan más capacitados y motivados para asumir mayores responsabilidades (competencia muy relacionada con el rol de liderazgo).

- *Trabajo en equipo.* Se trata del conjunto de dotes que facilitan la creación y desarrollo de los equipos de trabajo, con el fin de lograr que diversos grupos de personas colaboren para alcanzar eficazmente un objetivo común. Esto incluye, entre otras cosas, establecer las metas y las funciones con claridad, controlar a "los que hablan demasiado", invitar a participar a los que "guardan silencio" y resolver conflictos (competencia muy relacionada con el rol de liderazgo).

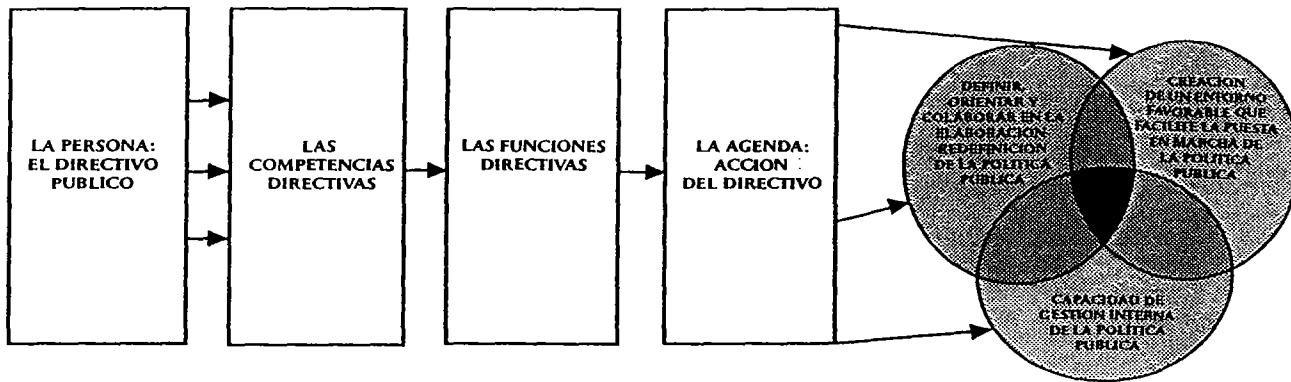
- *Transferibilidad.* Es la capacidad para adaptarse con rapidez y funcionar eficazmente en entornos de trabajo altamente diferenciados. En el sector privado puede significar la habilidad de adaptarse a culturas de trabajo de distintos países, de modo que un director sea "transferible" a cualquier parte del mundo.

Estas son las competencias que podrían permitir el desempeño de los roles directivos genéricos señalados. No obstante, una adecuada identificación de las capacidades requiere un análisis de los aspectos concretos más relevantes para cada organización y para cada puesto directivo.

Comentario final

Hemos visto a lo largo de este artículo cómo a partir de las necesidades básicas de toda política pública, el directivo debe desempeñar una serie de roles con base en sus propias competencias, materia prima para mejorar su desempeño. Todo ello se convierte en una agenda que concreta la función directiva en el trabajo cotidiano.

Al final de este recorrido debemos volver a la finalidad que nos proponíamos al inicio de este escrito, esto es, revisar y enriquecer nuestro propio modelo mental sobre lo que significa dirigir. La trascendencia de este trabajo radica en señalar que son esos modelos inconscientes (quizás un poco menos inconscientes después de esta reflexión) los que guían la acción del directivo.

Figura 13.8. Resumen del modelo

Somos una sociedad de organizaciones. En el ámbito público, esta afirmación se vuelve aún más contundente. Y no olvidemos que la acción del directivo público es clave para la buena marcha de las unidades y para la consecución del impacto deseado de las políticas públicas. Por ello es crítico tener al frente de estas organizaciones directivos capaces de gestionarlas, de manera que se consigan los resultados socialmente necesarios. Esperamos haber contribuido en alguna medida a ello con el presente trabajo.

REFERENCIAS

- Albet, J. 1995. *Análisis y valoración de puestos de trabajo*. Barcelona: Hay Management Consultants-Hay Group.
- Allan, P. 1981. Managers at Work: A Large-scale Study of the Managerial Job in New York City Government. *Academy of Management Journal*. Vol. 24, Nº 3. New York.
- Blanco de Tella, L., et al. 1975. *Organización y procedimiento administrativos* Madrid: Montecorvo, S.A.
- Costin, A.A. 1970. "Management Profiles in Business and Government". McGill University, Montreal. Tesis inédita.
- Fayol, H. 1961. *Administración industrial y general*. Buenos Aires: El Ateneo Editorial.
- Flanders, L. y Utterback, D. 1985. The Management Excellence Inventory: A Tool for Management Development. *Public Administration Review*. Vol. 45, Nº 3.
- Gabarro, J. J. 1986. Cuando un nuevo directivo accede al cargo. *Harvard-Deusto Business Review*. Segundo trimestre. Barcelona.
- Garrido Falla, F., et al. 1980. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Gulick, L. y Urwick, L. 1937. *Papers on Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hofstede, G. 1980. *Culture Consequences: National Differences in Work Related Values*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Kotter, J.P. 1983. Lo que hacen los buenos directores generales. *Harvard-Deusto Business Review*. Tercer trimestre. Barcelona.
- Kotter, J. y Lawrence, P.R. 1974. *Mayors in Action*. New York: Wiley.
- Losada i Marrodán, C. 1989. Las gerencias de la administración de justicia española: un elemento de cambio para el futuro próximo. *Papers-ESADE*. Nº 16. Barcelona.
- Losada i Marrodán, C. 1997a. Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública. *Documentación Administrativa*. Nº 241-242. INAP. Madrid.
- Losada i Marrodán, C. 1997b. *La función directiva pública*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública (en preparación).
- Mendoza Mayordomo, X. 1995. La función directiva en las organizaciones profesionales. *CIFA*. Barcelona.
- Metcalfe, L. 1990. *Public Management: From Imitation to Innovation*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Mintzberg, H. 1983. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. 1984. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. 1994. Rounding out the Manager's Job. *Sloan Management Review*. Vol. 94, Nº-4.
- Mitrani, A., Dalziel, M., Suarez de Puga, I. 1992. *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Madrid, Barcelona, Bilbao: Deusto.

- Rossi, A. 1990. Tentativa de estimación de la estructura del tiempo de contacto del Consejero de Estado (Suiza). *IDEHAPE, Bulletin-Informations trimestrielles de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique*. Boletín 27. Février 1990.
- Sayles, L.R. 1964. *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*. New York: McGraw-Hill.
- Stewart, R. 1988. *Managers and Their Jobs*. London: McMillan. 2^{da} edición.
- Stewart, R. 1989. Studies of Managerial Jobs and Behavior: The Ways Forward. *Journal of Management Studies*. Vol. 26, N°1.