

Documentación Administrativa, número 15, diciembre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 09-10-2025
 Modificado: 21-12-2025
 Aceptado: 21-12-2025
 Publicación anticipada: 15-01-2026
 Publicado: 22-01-2026
 ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11599>
 Páginas: 62-76



Referencia: Fariña Guillén, J. F. (2025). La dirección pública profesional en España: su caracterización institucional desde la red de expertos. *Documentación Administrativa*, 15, 62-76. <https://doi.org/10.24965/da.11599>

La dirección pública profesional en España: su caracterización institucional desde la red de expertos

Professional public management in Spain: Its institutional characterization from the network of experts

Fariña Guillén, J. Fernando

Funcionario de Administración Local (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2592-4904>

jffarina@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor por la Universidad de Valencia. Licenciado en Derecho por la Universidad de La Laguna. Graduado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad Internacional de La Rioja y máster Universitario en Dirección Pública y Liderazgo Institucional por la Universidad de Vigo. Profesor en itinerarios formativos sobre modelos organizativos en el sector público, así como de políticas e instrumentos de gestión de recursos humanos.

RESUMEN

Objetivos: destacar los rasgos y las ideas de política expresadas por la comunidad epistémica alrededor de la dirección pública profesional. **Metodología:** obtención de información y valoración, a través de opiniones expertas y solventes, sobre la figura del personal directivo público profesional, permitiendo su caracterización y la formulación de conclusiones. **Resultados:** se constata la necesidad de impulsar y consolidar la función directiva, en un contexto que requiere adoptar decisiones efectivas para afrontar los distintos problemas y retos, con criterios de flexibilidad y adaptación a las distintas circunstancias y a los cambios continuos que se producen. **Conclusiones:** la regulación de la dirección pública profesional debe estar acompañada de una voluntad institucional decidida para su aplicación, teniendo como idea fundamental que el desempeño de la función directiva precisa de la disposición de determinadas competencias y de experiencia acreditada en el ámbito de actuación en el que recae su responsabilidad. Todo ello, junto al establecimiento y aplicación de un sistema de evaluación del desempeño, como aspecto central para otorgarle credibilidad.

PALABRAS CLAVE

Dirección pública; calidad institucional; profesionalidad; innovación; desempeño.

ABSTRACT

Objectives: To highlight the characteristics and policy ideas expressed by the epistemic community regarding professional public management. **Methodology:** Gathering and assessing information, through expert and credible opinions, on the role of professional public management personnel, allowing for their characterization and the formulation of conclusions. **Results:** The need to promote and consolidate the management function is confirmed, in a context that requires effective decision-making to address various problems and challenges, with criteria of flexibility and adaptation to different circumstances and continuous changes. **Conclusions:** The regulation of professional public management must be accompanied by a

firm institutional commitment to its implementation, based on the fundamental idea that performing the management function requires specific competencies and proven experience in the area of responsibility. All of this, along with the establishment and application of a performance evaluation system, is central to ensuring its credibility.

KEYWORDS

Public management; institutional quality; professionalism; innovation; performance.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MOTIVOS PARA UNA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. 3. CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EPISTÉMICA SOBRE EL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL. 3.1. DEFINICIÓN DE COMUNIDAD EPISTÉMICA. 3.2. LA FUNCIÓN DIRECTIVA PROFESIONAL. NATURALEZA. 3.3. POSICIÓN INSTITUCIONAL. 3.4. FUNCIONES DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.5. DESIGNACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.6. REQUISITOS PARA EL DESEMPEÑO DE PUESTOS DIRECTIVOS. 3.7. EVALUACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.8. CESE DEL PERSONAL DIRECTIVO. 3.9. FUNCIÓN DIRECTIVA Y SISTEMA DE CREENCIAS IMPERANTE. 4. CONCLUSIONES. 4.1. DELIMITACIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA. 4.2. EL ROL DEL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL. 4.3. EL MODELO DE DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL. ALGUNAS CONSIDERACIONES BÁSICAS. 4.4. REFLEXIÓN FINAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de acometer procesos de reforma, modernización o innovación para mejorar cualitativamente la prestación de los servicios públicos ha sido un discurso constante en los últimos años. Sin embargo, solo se «innova» en términos teóricos. Con carácter periódico se renuevan los argumentos formales para promover la transformación del sistema de gestión pública. Su aplicación práctica ha sido muy débil. Sin embargo, es indudable que la Administración debe actuar teniendo en cuenta la velocidad de los cambios, las transformaciones económicas, sociales, ambientales y culturales que se están produciendo y la heterogeneidad de los argumentos sobre sus causas y efectos, lo cual requiere capacidades institucionales para su adecuado entendimiento y comprensión. Es, sin duda, un factor de legitimidad cada vez más exigente a medida que se incrementa la complejidad de las demandas ciudadanas y la diversidad de las políticas públicas a desarrollar (Fariña, 2025a, p. 401).

Legitimidad, en cuanto ejercicio de la actividad pública reconocida y valorada de forma positiva por la ciudadanía, que se puede catalogar de débil cuando se acredita una significativa insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones o el ejercicio de la acción gubernamental. La falta de accesibilidad, transparencia o solvencia en la implementación de las políticas públicas son factores que generan desafección y desconfianza en el ejercicio de la acción pública. Y, al contrario, una posición receptiva a los cambios y con el foco institucional puesto en la mejora continua de la actividad administrativa, afecta de manera positiva a la opinión pública y a la legitimidad de la Administración.

Como señalaba Prats (2004, pp. 32-33), las Administraciones públicas a las que se aspira deben ser un reflejo coherente con la sociedad que se ambiciona. No hay buena administración con mala sociedad y no hay buena sociedad que dure sin una buena administración que la sirva. La «mala administración» traduce las necesidades de la ciudadanía desde referentes de actuación e intereses propios y los de aquellos otros grupos que participan en la toma de decisiones. El resultado es la adopción de políticas sesgadas al no atender suficientemente la diversidad existente en la sociedad (OCDE, 2014, p. 6). Es preciso aceptar que no es posible separar la política de la Administración y que la relación entre ambas hay que verla como un continuo donde la política pierde intensidad según se van bajando los escalones de la pirámide administrativa (D'Amico, 1992, pp. 45-46). La parte superior profesional de la Administración desempeña la función de apoyo a la toma de decisiones, participa en la formulación de las políticas públicas e interviene decisivamente en la definición de los medios que hacen posible la decisión y aseguran su viabilidad en la fase de ejecución (Arenilla, 2017, p. 305).

Desde este enfoque, la dirección pública profesional como arreglo institucional ha constituido una parte sustancial o modular de los discursos sobre la reforma o modernización del sector público. La existencia y

el incremento del número de personal directivo, el alcance de un grado significativo de profesionalización de la gerencia pública y la consolidación de su papel en el interior de los sistemas político-administrativos son variables sustantivas de éxito de las reformas. Todo ello ante la necesidad de establecer un modelo de gestión pública que combine flexibilidad y profesionalidad, como elementos clave para comprender por qué los países clasificados como «administraciones gerenciales» encabezan los *rankings* disponibles sobre calidad de gobierno (Lapuente, 2018, p. 266).

No obstante, la aplicación de la dirección pública en un marco jurídico propio del sistema continental, caracterizado por la presencia de un nivel político legitimado en virtud del desarrollo de los distintos procesos electorales democráticos y de un sistema corporativo de empleados públicos ha provocado, en la mayoría de los casos, ausencia de interés para integrar un sistema de dirección pública profesional, resistencias a incorporar elementos de vocación modernizadora o transformadora, comportamientos institucionales estáticos y poco proclives a los cambios, en términos de valores, ideas y creencias, así como «sensibilidades» contrarias a la comprensión, utilidad o importancia de esta figura.

En este artículo se exponen, de manera sucinta, las aportaciones más relevantes sobre la dirección pública profesional de personas con solvencia, experiencia y cualificación académica o profesional en esta materia. Sus opiniones figuran, de manera más pormenorizada, en el contenido de la tesis doctoral «El personal directivo profesional. Los procesos de modernización e innovación en las Administraciones Públicas y el papel de la dirección pública profesional» (Fariña, 2025b). El valor cualitativo de las opiniones de personas que han estudiado y expuesto su saber experto sobre la dirección pública profesional es indudable¹. Es la base para disponer de una visión experimentada y contrastada sobre esta figura. Sus apreciaciones permiten enfocar, desde cada posición personal, la problemática y los aspectos de distinto tipo que influyen en el despliegue de la función directiva y las expectativas sobre su efectiva consolidación.

Y para el estudio de investigación llevado a cabo han sido muy relevantes para confirmar una de las hipótesis planteadas, la cual sostiene que la dirección pública profesional es un modelo que no ha tenido desarrollo institucional debido al desconocimiento del rol a desempeñar o por considerarse como una figura que puede generar distorsiones o confusiones en el modelo político-organizativo vigente en las Administraciones públicas españolas. A tal efecto se han analizado las dinámicas que promueven el cambio, juntamente con las limitaciones o resistencias que imposibilitan la inserción de modelos de gestión alternativos, que tengan por finalidad modificar los modos de actuar e interactuar en el sector público, permitiendo su profundización a través de la opinión de expertos y profesionales.

El artículo, a partir de la formulación de una serie de consideraciones sucintas sobre la importancia del personal directivo público profesional, contiene las opiniones expertas sobre los elementos más relevantes de lo que podemos denominar «estatuto de la función directiva». El conocimiento solvente –*a título de comunidad epistémica*– sobre el papel que puede desempeñar el directivo público profesional, el grado de conocimiento y/o reconocimiento que dicha figura aporta o puede aportar a la dirección pública, así como las limitaciones culturales (creencias, ideas, intereses) que inciden para su incorporación o consolidación efectiva, permite conocer con criterios contrastados cómo se perfila la dirección pública profesional y su inserción en el modelo actual de gestión pública.

Lógicamente, es una exposición breve, en términos de reflexiones, valoraciones y conclusiones sobre esta figura. Por ello, no se realiza un estudio de la normativa estatal y autonómica o de las iniciativas que figuran en distintos informes sobre modelos de dirección pública profesional, al exceder del objeto y alcance del documento.

Finalmente, a modo de conclusiones y en coherencia con lo expresado por la comunidad epistémica y algunas otras aportaciones complementarias del autor, se formulan una serie de propuestas para el desarrollo de la función directiva partiendo de su débil institucionalización, lo cual no se compagina con lo argumentado por la doctrina más especializada sobre esta figura, ni con otros modelos públicos a nivel comparado o recomendaciones de instituciones internacionales de referencia, donde hay coincidencia en considerar y aplicar esta función como uno de los elementos estratégicos para la modernización y la gestión del cambio en las Administraciones públicas.

¹ Personas entrevistadas: Miguel Sánchez Morón, Rafael Jiménez Asensio, Manuel Villoria Mendieta, Manuel Arenilla Sáez, Carles Ramió Matas, Francisco Longo Martínez, Mikel Gorriti Bontigui, Francisco Velázquez López, Albert Galofré Isart, Francisco Silva Durán, Ascensión Bacallado Pérez, José María Cabrera Domínguez, Blas Alascio Ruiz, Agustín Abelaira Dapena, Xavier Patón Morales.

2. MOTIVOS PARA UNA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

Como se apuntó en el informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público –CEPEBEP– (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005), «no puede existir una buena administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente». La disposición de una Administración moderna orientada a la planificación, evaluación y control de las políticas públicas requiere, como una de las piezas fundamentales, la incorporación y consolidación del personal directivo público profesional.

Esta idea, según afirma Jiménez (2009, p. 63), «se contrastaba con el entorno comparado, donde se detectaba que uno de los ejes de los procesos de reforma (o modernización) en las administraciones públicas había sido precisamente la institucionalización de la figura del directivo público profesional. Se llegaba así a la conclusión de que se debía crear un grupo profesional que se insertara entre la dirección política y la función pública superior de carrera». Es una orientación marcada, asimismo, desde la OCDE sobre la necesidad de regular la figura del directivo, garantizando su profesionalidad e imparcialidad y «en la medida en que un estatuto del directivo público permitirá establecer nítidamente la separación entre política y administración², al tiempo que responsabilizará a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones» (OCDE, 2018, pp. 194-195).

Siguiendo a Gorriti (2010, p. 21), el directivo público profesional es «el empleo público que hace factible la estrategia política mediante su matización técnica y legal, la gestión de proyectos, la dirección de personas y la gestión de recursos económicos y materiales que han sido puestos bajo su responsabilidad, en orden a conseguir un servicio público eficaz». Esta afirmación se debe correlacionar con una de las cuestiones que en este y otros ámbitos se ha planteado doctrinalmente; esto es, si la regulación normativa se configura como un elemento de naturaleza estratégica o bien limitativo para avanzar en este nuevo modelo. Es decir, con respecto a la función directiva, basta con disponer de una normativa formal que regule de manera general esta función o es preciso, además, la concreción de los criterios para garantizar su aplicación. Con mayor razón, cuando pueden concurrir circunstancias culturales o intereses que demoren su inserción.

Ciertamente, incorporar conceptos y expresarse en términos de innovación, transformación, planificación y evaluación del desempeño, transparencia, receptividad, cooperación y trabajo en red, datos accesibles, etc., tropieza con un sustrato cultural y de gestión pública tradicional poco propicio a la incorporación de «novedades», con una tendencia clara a la uniformidad y la estabilidad, lo cual genera desconfianza y falta de legitimidad de la actividad pública.

El contexto actual revela, sin embargo, la necesidad de incorporar la dirección profesional para la definición e implementación de políticas públicas y procesos de mejora organizacional y de gestión administrativa, de modo que la Administración pública actúe de forma proactiva y, con ello, ponga más énfasis en la consecución de los objetivos o metas institucionales, añada valor y responsabilidad en su actuación en términos de sostenibilidad, racionalidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos e incorpore la evaluación como principio de actuación y de funcionamiento, a los efectos de la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados. Son aspectos que generan valor añadido a la sociedad (Moore, 2006, p. 15).

Sin embargo, nos encontramos en un modelo cultural basado en rutinas y prácticas que dificultan la modificación de las formas de hacer o la reorientación del modo de llevar a cabo la prestación de los distintos servicios públicos hacia el cumplimiento de los objetivos planteados. Dicho de otro modo, se carece de un sistema capaz de planificar en función de prioridades y del contexto en el que se desenvuelve la acción pública, de resultados medibles y transparentes como fundamento de una buena administración, y de técnicas y herramientas que permitan satisfacer, con mayor eficacia, las necesidades y demandas de la ciudadanía. Transformar e innovar se convierten en términos a los que se opone resistencia como motores del cambio. Dirigir profesionalmente con experiencia y competencias acreditadas es un factor novedoso que tropieza con la realidad político-organizativa imperante.

Es necesario, por tanto, lograr el encaje organizacional de la dirección pública profesional como estrategia que modifique de manera sustancial las prácticas y los sistemas actuales de gestión, y que aumente la confianza ciudadana en las instituciones públicas al considerar que estas actúan de forma legítima y ejemplar (OCDE, 2014, pp. 19, 42 y 385). Es a la política y al Estado a los que incumbe lograr la confianza

² «Los directivos y todas las personas que trabajan en las organizaciones públicas acompañan a la política, la convierten en posible y ejecutiva, constituyen la empresa que hace posible pasar de las voluntades políticas a la acción y ejecución de las políticas públicas. Para alcanzar estos valores y objetivos nos hacen falta nuevos liderazgos, los mejores ejecutivos para las organizaciones públicas, que no tienen que ser los mejores del mundo, sino los mejores para el mundo del que forman parte» (Recoder y Joly, 2011).

política mediante la articulación de los diversos actores, la orientación al bien común, la cooperación, la coordinación de la complejidad social y hacer entender esta a la sociedad (Innerarity, 2006, p. 14; Rosanvallon, 2006, p. 221). Es a la Administración pública a la que le corresponde contribuir materialmente al logro de esa confianza.

Por ello, la implicación del personal directivo en el logro de la confianza en las instituciones públicas es trascendente. Si se considera que pesan más en su nombramiento las afiliaciones políticas que la capacidad de liderazgo y de competencia, se produce la disminución de aquella. La apuesta es la dirección profesional, bien entendida como una Administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento por razones de interés público (CLAD, 2003). Se impone, por tanto, la necesidad de institucionalizar una función directiva imbuida en criterios de profesionalidad (Jiménez, 2006, p. 18).

Como han expuesto Losada *et al.* (2017, pp. 171-175), «a nivel comparado, la dirección pública profesional se sustenta en modelos de separación entre dos marcos de responsabilidad: el que es propio de la política y el que corresponde a la gestión. Estos modelos parten del reconocimiento de una esfera de directivos públicos profesionales, sujetos al mandato político, pero a quienes se reconoce una esfera propia de decisión».

Incidiendo en lo anterior, Arenilla y Llorente (2025, p. 28) consideran que la principal dificultad para la implantación de la dirección pública profesional estriba en determinar su frontera con los órganos políticos. Al respecto, manifiestan que:

[...] los gobiernos se resisten a ceder parte de su prerrogativa de nombramiento y cese sin ataduras de los puestos del ápice superior de las organizaciones públicas, aunque muchos de ellos tengan un contenido eminentemente directivo de carácter profesional. La cultura político-administrativa española considera estos puestos parte del premio por acceder a los gobiernos, de ahí la permanencia de la libre designación en el nombramiento y el cese de la dirección pública profesional.

Se hace necesario y recomendable, por tanto, trazar una línea nítida que delimita en mayor medida política y administración, ambos espacios han de coexistir, «puesto que no olvidemos que dentro de la función ejecutiva existe una doble dimensión, cada una con una lógica propia, pero que son compatibles y están plenamente relacionadas entre sí: la gubernativo-directiva y la administrativo-dirigida» (Cortés, 2024, p. 24).

3. CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNIDAD EPISTÉMICA SOBRE EL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL

3.1. Definición de comunidad epistémica

Una comunidad epistémica se define como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente «legitimidad» en el área de políticas dentro de un campo determinado (Maldonado, 2005, p. 108; con cita de Haas, 1992). El término «red» se considera apropiado para la definición de comunidad epistémica, al permitir una mayor flexibilidad y distinción de otros grupos –de interés, de presión–, formulando opiniones o valoraciones con base en el conocimiento especializado que aporta un análisis más equilibrado sobre un campo de actuación específico o un tema determinado de la agenda política.

Las comunidades epistémicas tienen relevancia, según la literatura, en distintos ámbitos: políticas públicas o en el papel de las ideas y los significados socialmente construidos en la configuración y funcionamiento de las instituciones (Isaza, 2020, p. 132). La comunidad epistémica no representa grupos ni intereses parciales, pero justifica su intervención basándose en el interés público. Su poder de negociación consiste en la capacidad de generar opinión, sostenida por el prestigio intelectual de sus miembros. Su relevancia estriba en el prestigio académico desde la diversidad profesional o académica de la comunidad, en su influencia en la disciplina objeto de análisis y en su capacidad para ampliarla en distintos foros y relacionarse con otros actores importantes en la definición o implementación de políticas.

Dicho de otro modo, la comunidad epistémica, según Haas (1992, p. 3), comparte cuatro componentes:

- un conjunto de creencias y valores normativos;
- una relación causa-efecto en el ámbito, es decir, un marco interpretativo que determina las causas que generan determinados problemas;
- los mecanismos de validez para sopesar la información;

- un conjunto de prácticas y de políticas asociadas a los problemas de su área de incumbencia que, de ser aplicadas, benefician a la sociedad.

Las aportaciones sobre la dirección pública profesional, en virtud de las entrevistas realizadas, se sistematizan en una serie de apartados o subtemas que facilitan su integración y visión completa sobre cada uno de ellos y las distintas posiciones que se mantienen. Los rasgos e ideas que se exponen a continuación permiten caracterizar conceptualmente cómo se concibe la dirección pública profesional por la red de expertos.

3.2. La función directiva profesional. Naturaleza

El EBEP tiene cuatro pilares fundamentales de transformación o de cambio: los valores (principios y código ético), la carrera profesional, la evaluación del desempeño y la dirección pública profesional. Se constata de manera unánime por la comunidad experta que no se ha cumplido con lo avanzado en la exposición de motivos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico de Empleado Público, en cuanto a que el personal directivo profesional estaba llamado a constituir un «factor» decisivo de modernización de la Administración pública. Han sido distintas las razones que han delimitado la regulación de la dirección pública profesional.

El EBEP nace en un momento histórico muy concreto y la propuesta de su regulación parte de la CEPEBEP en un contexto en el que existía una cierta influencia del enfoque y de los principios vinculados a la nueva gestión pública, como «idea» de modernización. Sin embargo, aunque aparentemente se podría afirmar que se han superado etapas en el desarrollo de distintos modelos de gestión pública, se considera que no ha sido así. Destacan los déficits de implantación del modelo burocrático y su transición al modelo de la nueva gestión pública, donde uno de sus elementos fundamentales era la figura del personal directivo.

La dirección pública profesional era un asunto que formaba parte del «paquete temático», al considerarse genéricamente aceptada, al menos teóricamente, la necesidad de incorporar perfiles de esta naturaleza, con la finalidad de incrementar la eficacia de la pública. No obstante, cuando el proceso avanzó y se incorporó en el debate político, no tuvo desarrollo alguno. Esto se produce, entre otras circunstancias, porque la dirección pública profesional se pretendía insertar en un modelo de Administración pública basado en el principio de seguridad jurídica, desde un planteamiento de estandarización de procesos, de limitaciones formales frente a la acción y a la obtención de resultados. Todo lo que se excediera de esta configuración se consideraría inadecuado en cuanto al cumplimiento del citado principio y su difícil inserción en el marco administrativista de las ciencias sociales y de otras que pudieran romper el monopolio jurídico y el modelo tradicional de estructuras jerárquicas y capitalizadas por la legitimidad electoral, en los más altos niveles. Y desde el punto de vista corporativo, al personal funcionario tampoco le resultaba de interés porque, como señala el EBEP, el personal directivo debe ser designado por criterios profesionales y ello supone eliminar a la dirección pública como un modelo de carrera profesional.

En cuanto a su regulación legal, el art. 13 del EBEP es fruto también de «idas y venidas», al no tener muy claro el concepto. Como indica el profesor Jiménez Asensio (2022, p. 158), «sus propuestas en esta materia no fueron, sin embargo, demasiado precisas; pero el dibujo inicial pudiera haber sido interesante si no se hubiesen difuminado más aún sus contornos en su traslación definitiva al proyecto de ley, puesto que durante su redacción y, más concretamente, en su tramitación parlamentaria, se introdujeron algunas enmiendas que terminaron por desdibujar e incluso dejar prácticamente inactiva la figura». Esto ha tenido consecuencias. Entre otras, en la redacción del citado artículo y, en concreto, la deslegalización efectuada para su regulación –*normativa reglamentaria estatal o autonómica*–, lo cual ha afectado de manera particular a las entidades locales, al quedar cerrada la posibilidad de que puedan regular la dirección pública profesional, como ha confirmado el Tribunal Supremo, mediante la sentencia de 17 de diciembre de 2019.

Por otro lado, en cuanto a los modelos de inspiración para la regulación de la dirección pública profesional, no se tienen muy claros cuáles fueron. Eran más intuiciones que modelos. No obstante, la clave de su escasa comprensión y desarrollo se encuentra en el elemento cultural (modelos cognitivos, creencias, rutinas, ideas, valores imperantes, intereses...). Y, en particular, debido a la colonización de la alta Administración pública por la política que en España existe por tradición. Y este modelo no lo cambia. Se afirma, al respecto, que «la figura no se ha entendido por la política o no se ha querido entender por esta». Se continúa con la concepción dicotómica entre política y administración. No ha sido posible un tercer espacio –el directivo–, que es la clave fundamental para la configuración institucional de un modelo que sustente procesos de modernización o de transformación. Este es uno de los elementos que permite inferir

su inadecuada comprensión, fruto de un marco cognitivo reacio al cambio y básicamente formalista. Y otro aspecto se corresponde con los intereses de cada colectivo. La clase política no considera relevante esta función diferenciada de su propio ámbito de responsabilidades y de su rol. Y esta circunstancia se encuentra cada vez más consolidada al considerar que la opinión pública no tiene una valoración positiva de los «grandes gestores públicos».

Además, desde el propio Informe de la CEPEBEP se formularon propuestas que hoy siguen siendo discutidas. Por ejemplo, el sistema de libre designación, no tanto para el nombramiento, sino en cuanto al cese. Es una tesis que no se comparte. Una posición doctrinal afirma que «donde hay libre designación no hay dirección pública profesional». Es preciso garantizar cierta permanencia en el tiempo para realizar un proyecto y, fundamentalmente, la actividad directiva profesional debe estar sometida al escrutinio, al control, a la evaluación, pero nunca al cese discrecional. Es un tema, sin duda, controvertido y no existe una visión única al respecto.

En resumen, el grado de institucionalización de la dirección pública profesional es muy bajo. Cuando se ha desarrollado, ha sido de manera básicamente informal. En la práctica, opina la comunidad experta, sigue predominando en el segmento directivo el nombramiento discrecional de carácter político y la intervención directa de los partidos, en lo que suele denominarse «colonización del espacio directivo». Espacio directivo de contornos difusos que necesita una norma que lo delimita y que, además, tiene «dos enemigos». El más conocido, la pretensión de quien gobierna de patrimonializar y usar el nombramiento de directivos como un recurso político. Esa es una presión indudable porque, evidentemente, el nivel de decisión está fundamentalmente ahí, en las cúpulas políticas. Y el otro, menos conocido, es el de la burocracia funcionarial. La función directiva, para algunos que desarrollan esquemas propios de una teoría de la Administración, es considerarla como la parte superior del escalafón de la burocracia pública, y si ello fuera así, se deberían aplicar metodologías conocidas para su designación, como el concurso de méritos. Esto responde a la aspiración funcionarial que entiende que profesionalizar la función directiva es consolidarla como parte de la carrera administrativa. Esa es una de las razones por las que «no es buena idea incorporar la función directiva a una legislación de función pública». No hablamos de función pública, de profesiones públicas que constituyen el empleo público ordinario. Es otra cosa³.

3.3. Posición institucional

Desde el punto de vista orgánico, la decisión sobre los perfiles que deben ser personal directivo público profesional es responsabilidad de cada institución u organización, de conformidad con el modelo de estructura y gestión que tenga definido. No es sencillo establecer unos estándares que sean aplicables a todos los niveles de gobierno y a todas las estructuras del sector público. No obstante, en la dirección pública se considera que existen dos niveles claramente delimitados. En el nivel superior se encuentran los directivos que están en «contacto epidémico» con las estructuras políticas o gubernamentales de la organización. Se incluirían en este nivel las actuales Direcciones Generales o Secretarías Generales Técnicas en el caso de la Administración General del Estado y, además, las Subsecretarías. En el caso de las entidades del sector público, se corresponden con las figuras gerenciales.

Este nivel es el que tiene que retroalimentar la política, poner en ejecución sus directrices y trasladarlas al resto de la organización. Teniendo en cuenta su relación con el gobierno y la dirección política, el perfil de competencias exigibles no debe ser el mismo que las vinculadas a las estructuras directivas intermedias, identificadas con las Subdirecciones Generales⁴, o las Jefaturas de Servicios, en ausencia de aquellas, caracterizadas por considerarse estructuras cuya cobertura corresponde al personal funcionario. Estas tienen un componente mucho más técnico. Por ello, y sin perjuicio de que se les pueda exigir la disposición de «competencias blandas» (liderazgo, dirección de personal, habilidades comunicativas, capacidad de negociación, etc.), es preciso que tengan competencias sustantivas o materiales, de conocimiento y destrezas, principalmente.

³ El caso es que esta disfuncional dualidad de politización de la alta función pública y funcionarización de la política provoca una zona de fricción entre los cargos de designación política y los funcionarios de carrera que deja poco espacio a la existencia de una franja reservada a directivos profesionales (Carrillo, 2024, p. 34).

⁴ El art. 123.3 del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo dispone que «tendrán la consideración de personal directivo público profesional las personas titulares de las subdirecciones generales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre».

Además, el directivo público profesional es la persona que traduce una idea de política en una realidad posible y se relaciona con otros profesionales que la materializan. El valor de un directivo público no es solo una visión estratégica, es una visión de traducción de la estrategia. Debe ser consciente y aceptar que hay una legitimidad electoral en la política y su valor añadido es la traducción de esa idea en una materialización posible. Es un planteamiento intermedio entre la idea de política y su ejecución, teniendo la información que se obtiene de la propia gestión pública y de la opinión ciudadana, así como de la estrategia que le trasladen los responsables políticos.

Otro factor que consideran muy importante del estatuto directivo es la medición, la evaluación de resultados. Efectivamente, al establecer programas o proyectos y objetivos, se deben concretar criterios de éxito, hitos de comprobación o indicadores de cumplimiento e impacto. Esta concepción, inevitablemente, es de un directivo público profesional. No obstante, es un enfoque que construye evidencias de ineeficacia, lo que puede generar incomodidad, incertidumbre o rechazo al romper rutinas o espacios de confort.

Y, junto a lo anterior, nos encontramos con la problemática de la ubicación normativa de su regulación. Es decir, el lugar más apropiado para llevar a cabo la regulación de esta figura. Establecer el marco configurador de la dirección pública profesional en el EBEP ha supuesto la institucionalización de la dirección pública intermedia, lo que se corresponde con las Subdirecciones Generales o asimilados. Se considera que ha sido un error regular la dirección pública profesional en el EBEP porque la acota única y exclusivamente al personal directivo empleado público. El componente relativo al régimen jurídico se ha impuesto al estructural, organizativo y, sobre todo, al institucional.

3.4. Funciones del personal directivo

Existen normas, estudios y propuestas sobre las funciones del personal directivo, distinguiendo las de carácter genérico de las específicas vinculadas con el ámbito concreto para el ejercicio de responsabilidades directivas. Asimismo, deben diferenciarse las funciones del primer nivel directivo o nivel superior frente al intermedio. Esto se observa claramente en los puestos directivos del *staff* y en puestos directivos «de línea», lo que serían puestos directivos horizontales o transversales y puestos directivos sectoriales. Hay un elenco de funciones generales: tener visión estratégica, saber planificar, disponer de buenos conocimientos en materia de gestión presupuestaria, recursos humanos, gestión de personas, tecnologías, además de las relativas al conocimiento de la institución (competencias, modelo organizativo, sistemas de trabajo, etc.). Las específicas deben estar relacionadas con las que se deriven del puesto a ocupar, lo cual debe tener influencia en el sistema de designación.

Y, además, incidiendo en la esfera normativa, no puede regularse a través de los instrumentos propios de la función pública (relación o descripción de puestos). Al contrario, precisa márgenes de flexibilización, lo cual no es compatible con la cultura jurídica que tenemos en el ámbito de la función pública. La concepción que tenemos sobre la elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo como elementos estructurales, la definición, contenido y provisión del puesto de trabajo, no facilitan la inserción, de forma más dinámica, de la dirección pública profesional.

Nos encontramos ante una institución novedosa o, al menos, con perfiles nuevos, y no se ha sabido interiorizar o reconocer. Perfiles que, desde una perspectiva de futuro, deben ser capaces de afrontar los desafíos que la utilización de la tecnología nos presenta, como puede ser la transformación digital, la disposición y el análisis de los datos para la adopción de decisiones o la definición de proyectos. No obstante, la inserción de cambios en las formas o modos de hacer genera resistencias. El directivo público debe gestionar las mismas y debe reforzar las conductas facilitadoras y proclives a esos cambios.

Por tanto, un directivo público debería acreditar la posesión de tres competencias:

- La capacidad de articular un buen relato sobre la institución o ámbito de gestión que dirige. Es como tener en la cabeza un plan estratégico sobre: ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿hacia dónde vamos? Parece fácil, pero se tiene la impresión de que no hay muchos empleados públicos que tengan capacidad de hacer un relato holístico, con visión estratégica.
- Buenas capacidades relacionales. Los directivos básicamente lo que hacen es «negociar o transaccionar» con colectivos externos o, internamente, con órganos transversales. Es preciso contar con capacidad relacional y personalidad para convencer sobre la importancia de su proyecto o iniciativa.
- La dirección de personas. Saber crear equipos y lógicas colaborativas. Ser un directivo inspirador.

3.5. Designación del personal directivo

En la Comisión de expertos se tenía claro, y así quedó reflejado en el informe, que los puestos de directivos públicos profesionales tenían que ser seleccionados conforme a los principios de mérito, capacidad, experiencia e idoneidad. Y, además, a través de procedimientos abiertos y transparentes. Ahora bien, la mayoría de sus miembros sostenían que el proceso se debería realizar de manera flexible, teniendo en cuenta estos principios y sin dejar de combinarlo con un criterio de confianza. Y en todo caso, mediante un sistema de selección diferente al del ingreso de la función pública. No se optó por el modelo de comisión especializada en la materia ni por otro en el que, en virtud de un procedimiento *ad hoc* para cada puesto de trabajo, hubiera una selección basada en dichos principios. No obstante, en el proceso de elaboración del anteproyecto y del proyecto de ley se optó por un sistema de designación similar al del nombramiento de los altos cuerpos del Estado y esto, de alguna manera, quedó reflejado en el art. 13 del EBEP.

En cuanto a los perfiles profesionales para desempeñar puestos de naturaleza directiva, fue un tema de bastante discusión en el seno de la Comisión, siendo la idea predominante que para la selección de personal directivo debía tenerse en cuenta una combinación de capacidades o conocimientos y de experiencia. El elemento de la experiencia «parecía decisivo». Se sostuvo que, si bien es cierto que las competencias o los conocimientos que se exigen para acceder a la función pública superior no incluyen habilidades de carácter directivo, en la práctica muchos funcionarios en la Administración del Estado y en el resto, quizás en menor medida, a lo largo de su vida profesional ejercen funciones de carácter directivo o predirectivo. Es decir, a muchos de estos funcionarios, aunque no se les haya exigido de entrada este tipo de conocimientos, luego lo han ido adquiriendo mediante la experiencia. Para los miembros de la Comisión se trataba de valorar efectivamente ambas cosas, sin excluir –ni muchísimo menos– que se pudieran reclutar del sector público institucional o del privado, designando personas que tuvieran conocimientos y experiencia directiva.

Por tanto, la designación del directivo público profesional debía tener elementos meritocráticos sobre la base de la disposición de competencias, a lo que se debe añadir el «ingrediente» de la confianza o, al menos, la no desconfianza. No cabe utilizar para la designación de estos perfiles lógicas muy burocráticas. Efectivamente, no es realista pensar en un esquema de dirección pública en el que la confianza entre quien nombra y quien lidera la Administración no existe. Y tampoco es razonable porque, si no hay un esquema en el que se encuentre la confianza, la receptividad de la figura del directivo público no queda suficientemente garantizada. Lo que ocurre es que la confianza no puede superponerse al mérito y desplazarlo. Y este tampoco puede ser entendido como algo que excluya radicalmente la confianza. Los arreglos institucionales que permitan hacer posible que uno y otra vayan de la mano son los que, en definitiva, tienen éxito. A partir de ahí, entramos en un campo bastante contingente relacionado con las culturas administrativas, políticas e incluso con las sociales.

Esto lo han entendido muy bien en la Administración Civil en Chile. Este sistema administrativo se inicia con la concreción del perfil profesional. Una vez definido, se promueve la licitación del proceso entre empresas de selección, reciben sus propuestas y las validan a través del órgano específico antes de elevarlas al órgano ministerial correspondiente para su nombramiento. La propuesta intenta combinar mérito y confianza. Es una propuesta de tres, cuatro o cinco aspirantes entre los cuales elegir. Se considera que es un sistema muy razonable, pero no es el único posible. Caben diferentes opciones, pero es necesaria una institución *ad hoc* para hacerlo.

Por ejemplo, si se trata de un sistema de selección por competencias, se debe llevar a cabo a través de un proceso transparente y riguroso para su acreditación. El modelo CReSAP de la Administración pública en Portugal, insertado en una cultura de Administración continental, se considera adecuado por la comunidad de expertos. Este órgano participa en la definición del perfil de competencias a requerir, lo cual elude que se plantee una formulación eminentemente subjetiva. Un órgano independiente siempre es mucho más garantista, siempre que tenga una efectiva autonomía funcional.

3.6. Requisitos para el desempeño de puestos directivos

El debate sobre la prevalencia de la condición de funcionario para la designación de personal directivo va a depender del tipo de puesto o del perfil de competencias requerido para su desempeño. No existe, sin embargo, una posición común. En algunos casos, ha habido un proceso evolutivo. Al comienzo se defendía

que su designación fuera «abierta», es decir, empleados públicos o profesionales del sector privado. Ahora, el consenso de los expertos propone diferenciar en función de los niveles. Los niveles superiores de la función pública, de la alta función pública, deberían ser designados exclusivamente entre funcionarios (puestos de subdirectores generales o similares), al considerar que un sistema abierto, también, para estos cargos o puestos, deviene en una mayor politización de las estructuras de la alta Administración, aún más de la que ya existe. Las estructuras directivas de primer nivel (direcciones generales y puestos asimilados) justificarían su carácter abierto o cerrado en función del cargo o puesto a cubrir. No obstante, en favor de su cobertura por personal funcionario se considera que añadiría valor para ejercer determinadas competencias institucionales y no tener que hacer una adaptación acelerada, muchas veces precipitada y poco adecuada del ejercicio privado hacia la dirección pública profesional.

Es muy relevante el dato aportado por una de las personas expertas. En los países que tienen un sistema de dirección pública profesional, la mayoría de los cuales son sistemas abiertos al empleo privado, más del 90 % de los procesos se resuelven nombrando a funcionarios públicos. Luego, ¿por qué cerrar del todo las puertas? Lo lógico es pensar que por conocimiento sobre lo público, por el tipo de experiencia que se tiene previamente, lo cual puede justificar la aplicación de un criterio de mérito, como por los incentivos retributivos que la Administración puede ofrecer y que, en general, están por debajo de los que ofrece el sector privado, la práctica totalidad de estos puestos serían cubiertos por personal funcionario, sin necesidad, por tanto, de que su designación sea exclusivamente entre empleados públicos.

Por el contrario, se sostiene que la condición de funcionario no garantiza la profesionalidad del nombramiento, porque si así fuera, tendríamos un sistema de dirección pública en la Administración General del Estado desarrollado, salvo excepciones, al menos hasta el cargo de director general. No obstante, tales nombramientos forman parte de lo que denominan «botín político» o «spoils system de circuito cerrado».

Ahora bien, el problema fundamental es el contexto. Las personas, empleadas públicas, no van a tener los conocimientos, las destrezas, las competencias adecuadas o las habilidades necesarias para ejercer estas funciones. En la mayoría de los casos, por no estar suficientemente preparadas. Aquí la formación cumple un papel importante, partiendo de la premisa de que debe ser parte integrante del sistema institucional de la alta dirección pública, como un elemento del modelo. Lo que no se puede es realizarla de forma descontextualizada. La formación tiene sentido dentro de un sistema como aprendizaje permanente. Es necesario un replanteamiento riguroso de la formación para la alta dirección pública, con un diseño que supere su configuración tradicional y cortoplacista como medio de obtener el diploma acreditativo, que es un enfoque agotado.

3.7. Evaluación del personal directivo

Como señala una de las personas integrantes de la Comisión, en esta materia se trataba de promover un cambio. La propuesta de introducir al personal directivo era de «reforma sólida». Si se institucionaliza la dirección pública profesional, era necesario responder de los resultados alcanzados. Son personas designadas no solo por la confianza política, sino además en función de sus capacidades, de sus conocimientos técnicos, y tienen que responder del ejercicio de sus funciones. ¿Cómo? Había que establecer algún tipo de evaluación.

Se pensó, en su diseño inicial, en la modalidad del contrato-programa o en la fijación de determinados objetivos más o menos precisos sobre la base de los cuales el personal directivo público profesional pudiera ser evaluado, con la suficiente flexibilidad para tener en cuenta factores imprevistos durante el período del ejercicio del cargo. Al final, este planteamiento no se incluyó en el texto legal. Por ello, se afirma con contundencia por los académicos y profesionales entrevistados que el tema de la evaluación es uno de los grandes fracasos de la Administración pública española. Sostienen que es muy complicada su aplicación cuando no se tiene cultura de evaluación, especialmente en el ámbito de función pública, donde prácticamente no ha existido.

La pregunta es evidente: ¿cómo se puede aplicar la evaluación a los directivos, cuando no existe tradición o cultura de evaluación de políticas públicas o de medición de resultados e impactos conseguidos en el sector público? Y a partir de ahí, se formulan todas las demás cuestiones: ¿se va a evaluar solo a los directivos? ¿Quién los evalúa? ¿Con qué criterios? ¿Tiene que existir algún órgano de evaluación específica *ad hoc*? En el ámbito de la evaluación en la función pública, salvo alguna experiencia puntual, no se evalúa la «gestión de la diferencia». Poner en funcionamiento un sistema de evaluación, de manera gradual y con cierta solvencia, es complejo ante la inexistencia de una cultura institucional proclive a la misma.

La mayoría de la comunidad de expertos consultados considera que para acometer procesos de evaluación se debería partir de la definición de las competencias para el acceso en determinados ámbitos funcionales. Asimismo, se estima adecuado que el órgano que lleve a cabo la acreditación de competencias evalúe a los directivos públicos en un periodo amplio (cada cuatro o cinco años), previo informe de autoevaluación donde se señalen los resultados alcanzados, las circunstancias que, en su caso, han impedido conseguirlos, así como la valoración profesional sobre los aspectos que se considere necesarios destacar sobre el desempeño de la función. Luego, en la entrevista con los miembros del órgano evaluador, se analizaría la trayectoria y los objetivos alcanzados y la emisión de la propuesta correspondiente, según los criterios que previamente se encuentren definidos para la continuidad o no en el ejercicio de las responsabilidades directivas.

Por ello, la incorporación de la dirección pública profesional en un marco que exija aplicar la evaluación de los resultados alcanzados es un factor clave en su configuración institucional, al punto de constituir uno de los elementos de mayor consenso en la comunidad epistémica. Si se cuantifica la dimensión del valor de desempeño directivo, se produce un cambio en el modelo tradicional, ausente de medición alguna. La variable dependiente sería la evidencia de los resultados alcanzados. Desde este enfoque, el directivo público sería un aliado para el diseño y funcionamiento de la organización orientada a satisfacer las necesidades legítimas de la ciudadanía que se traducen en procesos que precisan ser evaluados.

3.8. Cese del personal directivo

Es un tema controvertido y con distintas posiciones. De manera resumida, se sostiene que los ceses discrecionales están al margen del marco conceptual de la dirección pública profesional. Si se establece una regulación del sistema de dirección pública profesional y se admite el cese discrecional, se desdibuja radicalmente su razón de ser. Se rompe la continuidad y quiebra el sentido institucional de lo que sería la figura de la dirección pública profesional.

Como referente y acudiendo, de nuevo, a la experiencia en la Administración chilena, en un primer momento el cese se producía básicamente con un carácter discrecional, dando lugar al nombramiento de una figura que se preveía inicialmente –*los provisionales y transitorios*–. Son aquellos que la persona titular del ministerio correspondiente nombraba después de cesar al anterior. Ello comenzó a desnaturalizar el sistema y conllevó una reflexión de calado: no es posible que el círculo de dirección política –por emplear el marco conceptual del profesor Jiménez Asensio– no disponga de capacidad para cesar porque no prosperaría el modelo (entramos en el ámbito en el que las élites políticas están dispuestas a aceptar una figura que les quita «poder y manejo»). No procediendo lo anterior, tampoco se daban las condiciones para garantizar el nombramiento del nuevo cargo con la agilidad necesaria, a través de un proceso reglado. Se formuló al respecto una modificación legislativa con un doble planteamiento: a partir del cese se inicia de oficio el procedimiento de provisión del cargo a través del sistema establecido y, como segunda cuestión, el provisional transitorio nombrado no podría concursar. Resultado: disminuyó drásticamente el número de ceses y los nombramientos de provisionales y transitorios.

En el seno de la Comisión de expertos se valoraron determinados modelos. Por ejemplo, proponer nombramientos por un periodo de tiempo mínimo con posibilidad de renovación. Podían darse excepciones para determinados cargos con funciones más próximas a los órganos políticos, como existe en otros sistemas comparados. Se pensó, desde luego, en ceses por causas objetivas sobre la base de mantener una cierta estabilidad y con independencia de las renovaciones del Gobierno. El resultado es conocido: los dirigentes políticos nos han admitido este planteamiento, al considerar que el cese es esencial para mantener «los botones de mando» o el ejercicio discrecional de su potestad. En la Comisión se estimaba esencial establecer una mínima garantía. Incluso, como existen en otros sistemas, demorar el cese hasta que transcurriera el plazo de un año desde la toma de posesión del órgano político correspondiente, como tiempo suficiente para valorar si el perfil directivo es idóneo o no. Una idea parcialmente recuperada en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, de la mano de uno de los estudiosos más reputados en materia de dirección pública profesional.

3.9. Función directiva y sistema de creencias imperante

Un aspecto muy importante es el grado de institucionalización, entendida como consolidación entre los actores, de la función directiva y de sus limitaciones prácticas, debido al escaso conocimiento de su papel.

Además, junto a ello, por la existencia de intereses que se oponen a su incorporación como componente propio de la cultura político-corporativa poco proclive a cambios o modificaciones de este alcance, no existiendo un contrapeso suficiente a esta tendencia. Los problemas relacionados con la poca eficacia y eficiencia en el ejercicio de la acción pública no se pueden afirmar que no generen preocupación, pero quedan quizás en un segundo lugar en el propio debate. Los medios de comunicación, ocasionalmente, se refieren a ello, pero tampoco es algo en lo que insistan cotidianamente y, además, cada uno lo hace desde el punto de su propio color o vinculaciones políticas. Una situación en la que opera el típico sesgo cognitivo limitativo.

No obstante, la función directiva profesional es importante ayer, hoy y mañana. Determinadas coyunturas políticas, económicas o sociales pueden favorecer o no la introducción finalmente de un modelo de dirección pública profesional. Tenemos el ejemplo de Portugal, donde fue uno de los requisitos del memorándum de entendimiento para el rescate económico. En nuestro país, la resistencia es innegable porque, con el actual sistema de partidos, innovar en esta materia supone de alguna manera ceder parte de su poder. No se constata la existencia de influencias o movimientos en favor de la dirección pública profesional suficientemente fuertes como para doblegar la voluntad de quienes se resisten a su implantación.

En definitiva, ante el hecho de que este tema no figura en la agenda política, la única ventana de oportunidad para que la dirección pública profesional se desarrolle adecuadamente es que exista consenso político-institucional. Como cualquier reforma organizativa de calado, el ámbito político debe afrontar una situación con beneficios difusos frente a costes concentrados.

4. CONCLUSIONES

4.1. Delimitación de la función directiva

El valor que debe aportar la Administración pública a la sociedad actual requiere la incorporación de nuevos conceptos o modelos que le permitan cumplir, de manera más satisfactoria, con los principios que informan su actuación y la necesidad de alcanzar unos resultados acordes a las expectativas y demandas de la ciudadanía, en términos de racionalidad y eficiencia. Para ello es preciso contar con perfiles profesionales que acrediten competencias y capacidades de dirección, y que asuman la responsabilidad de desarrollar los procesos vinculados con la planificación, seguimiento, supervisión y evaluación de los objetivos conseguidos, como referencias que demuestran el interés y la preocupación por actuar conforme a los principios de buena administración y de mejora de la calidad institucional.

Como se ha expuesto en este artículo, teniendo en cuenta las opiniones solventes de la comunidad experta, la profesionalización de la dirección pública exige que quienes vayan a desempeñar estas funciones dispongan de un acreditado conocimiento sobre el entorno en el que se va a ejercer su actividad y de la experiencia necesaria sobre el ámbito de actuación en el que recae su responsabilidad directiva. La «profesionalidad» es consustancial a la dirección pública, al tener que desarrollar sus responsabilidades con garantías de imparcialidad, vocación de servicio público y colaboración permanente con el poder político. Además, no es suficiente con introducir modificaciones o reformas normativas. Es preciso que vengan acompañadas de una voluntad decidida para su aplicación como elemento que forme parte de la agenda o de las líneas de actuación en la mejora de la gestión y de los resultados en el sector público.

Si desde la aprobación de la norma habilitante para la introducción de una determinada figura –perspectiva histórica– se ha producido un escaso o inexistente desarrollo de esta, es pertinente analizar las causas que han provocado esta situación. Se pone el énfasis en determinados factores como la importancia de los elementos de naturaleza cultural, la tradición jurídico-organizativa imperante, la posición de los actores que intervinieron en el proceso de debate y posterior aprobación de la norma, además de las de aquellos que deben impulsar su aplicación. Las ideas o intereses, en términos de utilidad, de oportunidad, de riesgo o de incomprensión, afectan al conocimiento, a la defensa o a la apuesta por una figura que teóricamente parte de una lógica consistente y sólida, pero que, en la práctica, está ciertamente diluida por motivaciones subjetivas que no han considerado pertinente su consolidación.

4.2. El rol del directivo público profesional

La disposición de capacidades directivas en el sistema público debería facilitar el liderazgo profesional para potenciar estilos de trabajo en red o de cooperación y asistencia mutua, el fortalecimiento de las

relaciones interpersonales y la implantación de modelos, prácticas o técnicas que superen prácticas ineficaces, incapaces de adaptarse a los cambios y obstaculizadores de la transformación y modernización. Por ello se sostiene que es imprescindible reivindicar un espacio de dirección pública desempeñado por profesionales competentes, experimentados y comprometidos con el servicio y la defensa de los valores públicos⁵.

Asimismo, es necesario determinar el contenido y alcance de la función directiva profesional, desde un enfoque que supere la exigencia formal, aunque necesaria, de separar la frontera que existe entre Administración y política. No se puede simplificar la relación política y directiva distinguiendo la responsabilidad política de definir la estrategia y la directiva de ejecutarla. Los retos de esta sociedad requieren integración y complementariedad del rol político y directivo. Este debe colaborar en la definición y desarrollo de estrategias, planes o acciones en el marco de las políticas públicas que les corresponde impulsar, las cuales deben ejecutarse con criterios de profesionalidad, de solvencia, de desempeño, de evaluación de resultados y de responsabilidad en el ejercicio de la dirección pública.

4.3. El modelo de dirección pública profesional. Algunas consideraciones básicas

La débil concreción del marco de funciones directivas provoca un déficit institucional que afecta a la delimitación y alcance de la dirección pública profesional y a su posición estratégica. La persona que ocupe el puesto o cargo directivo debe desempeñar funciones de mayor transversalidad, de naturaleza estratégica, de visión transformadora y de liderazgo organizacional, por lo que los procedimientos de designación, de desempeño y de desvinculación deben tener su propia configuración. En este sentido, la opinión experta mantiene que la designación para puestos directivos requiere mayor rigor y transparencia. No puede quedar, simplemente, en efectuar nombramientos y posteriores ceses de forma similar al personal eventual (confianza política y personal). El mérito y la capacidad se deben valorar atendiendo a las competencias requeridas para desempeñar el puesto o cargo directivo y la experiencia exitosa acreditada en el ejercicio de funciones análogas o similares.

Por último, la regulación del sistema de evaluación del desempeño de la función directiva es el aspecto central para otorgar credibilidad a la dirección pública profesional. Es un elemento que podría superar las resistencias culturales e incrementar la confianza para efectuar una designación más objetiva y orientada a la disposición de competencias y experiencia. Y actuaría como factor de legitimidad en cuanto a la disposición de una gestión pública que debe avanzar en la evaluación de los resultados alcanzados, como base para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. La evaluación, teniendo como base la dirección por objetivos, es el soporte para que la función directiva profesional se consolide.

4.4. Reflexión final

Un entorno donde la complejidad es cada vez más creciente, las demandas ciudadanas se diversifican y se formulan desde contextos socioeconómicos y culturales dinámicos y cambiantes, requiere una gestión pública capaz, eficaz, transparente y solvente. Hay que ser conscientes, además, de que los cambios no se producen solo con la aprobación de un marco normativo que establezca principios y criterios para la modernización o transformación del sector público, o que establezca nuevas modalidades de gestión, de gobernanza o de desempeño. Para acometer estos procesos, las organizaciones públicas necesitan liderazgo, iniciativa, visión estratégica y transversal, dirección por objetivos y rendición de cuentas, transparencia, gestión eficiente de los recursos y medios disponibles, conocimiento del entorno en el que actúan y capacidades para impulsar un modelo de gobernanza y una información basada en indicadores y datos, donde predomine la integración, la innovación, la colaboración, la solidaridad y la implicación colectiva.

⁵ En el documento marco denominado «Consenso por una Administración Abierta» (Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, 2024), en relación con las aportaciones del grupo de trabajo 4 «Liderazgo y función pública» sobre las herramientas para la gestión de los puestos de dirección, se señala la necesidad de establecer dos tipos herramientas: el repertorio de los puestos de personal directivo público profesional, en el que figuren sus funciones y las competencias profesionales requeridas; y el directorio como herramienta de gestión que permita identificar las necesidades de formación y contribuya a la generación de conocimiento e información estadística para la gestión del talento. Este directorio debería cumplir, por tanto, una doble función: ser un registro del personal capacitado para el desempeño de puestos directivos (función de mapeo del talento o conocimiento existente) y constituir un vivero de talento directivo (instrumento para que las personas candidatas puedan medir sus capacidades, detectar vacíos o lagunas a cubrir, y, en su caso, formarse en ellas).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methaodos: Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), 302-317. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Arenilla Sáez, M. y Llorente Márquez, J. (2025). La dirección pública profesional en España: institucionalización incompleta y claves para su consolidación. *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 73(1), 85-118. <https://doi.org/10.18543/ed.3326>
- Carrillo Donaire, J. A. (2024). El estatuto del directivo público profesional en el estado autonómico y su ajuste al modelo OCDE. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (116), 95-135. <https://doi.org/10.46735/raap.n116.1398>
- CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública* [V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4256/cartaibero_CLAD.pdf?sequence=1
- Cortés-Abad, Ó. (2024). Situación de la dirección pública profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico. *Documentación Administrativa*, (12), 8-27. <https://doi.org/10.24965/da.11386>
- D'Amico, R. (dir.) (1992). *Manuale di scienza dell'amministrazione*. Edizioni Lavoro.
- Fariña Guillén, J. A. (2025a). La evaluación del personal directivo profesional, hacia un modelo de gestión eficaz y transparente. En B. Colón de Carvajal Fibla y R. Martínez Castaño (coords.), *La dirección pública profesional: evaluación, selección y desempeño de los directivos públicos* (pp. 401-413). El Consultor de los Ayuntamientos.
- Fariña Guillén, J. A. (2025b). *El personal directivo profesional. Los procesos de modernización e innovación en las Administraciones Públicas y el papel de la dirección pública profesional* [tesis doctoral]. Universitat de València. <https://hdl.handle.net/10550/108258>
- Gorriti Bontigui, M. (2010). Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio). En L. Ortega Álvarez y L. F. Maeso Seco (coords.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas* (pp. 47-71). Instituto Nacional de Administración Pública. http://rexitros.biblioteca.uvigo.es/libros/La_alta_direccion.pdf
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35. <http://www.jstor.org/stable/2706951>
- Innerarity, D. (2006). *El poder cooperativo: otra forma de gobernar* [Cuadernos de liderazgo 2]. ESADE. https://www.esade.edu/itemsweb/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicaciones/CuadernoS%20de%20Liderazgo%202.pdf
- Isaza Espinosa, C. (2020). El discurso de la innovación en la Administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (77), 127-156. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n77.a209>
- Jiménez Asensio, R. (2006). *Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)* [II Congreso de Gestión Pública]. CEMICAL. https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/R_JIMENEZ_ASENSIO_DIRECTIVOS_PUBLICOS.pdf?noredirect=1
- Jiménez Asensio, R. (2009). *El personal directivo en la Administración local* [Estudios de Relaciones Laborales 4]. Diputación de Barcelona. https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/CEMICAL_personal_directivo_cast.pdf?noredirect=1
- Jiménez Asensio, R. (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, (60), 151-197. <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/2351>
- Lapuente, V. (coord.) (2018). *La calidad de las instituciones en España*. Círculo de Empresarios. <https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2018/04/Calidad-insti-Cde-WEB.pdf>
- Losada, C., Albareda, A., Longo, F. y Férez, M. (2017). *El empleo público en España: desafíos para un Estado democrático más eficaz*. Instituto de Estudios Económicos.
- Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), 107-122. <https://www.redalyc.org/pdf/604/60411920008.pdf>
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (2024). *Consenso por una Administración abierta*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://www.inap.es/es/el-organismo/consenso-por-una-administracion-abierta>
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533666001.pdf>
- OCDE (2014). *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua* [Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública]. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- OCDE (2018). *Panorama de las Administraciones Públicas 2017* [colección Estudios y Documentos]. OECD Publishing e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>

- Prats i Catalá, J. (2004). *Las transformaciones de las Administraciones Pùblicas de nuestro tiempo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Recoder Miralles, L. y Joly Lena, J. (2011). ¿Qué estructura política requiere el siglo XXI? Capacidad política y ejecutiva. *Cuadernos de Derecho Local*, (27), 121-143. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1191/qdl27_15_recoder.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rosanvallon, P. (2006). Democracia y desconfianza. *Revista de Estudios Políticos*, (134), 219-237. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-134-octubre-diciembre-2006/democracia-y-desconfianza-1>