



Facultad  
de Ciencias  
Económicas y  
Empresariales

Departamento  
de Economía  
Aplicada y  
Estadística



**Revista de Evaluación de  
Programas y Políticas Públicas**  
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

# El eslabón perdido de la administración pública española: la ausencia de una dirección pública profesional

## The missing link of Spanish public Administration: the absence of a regulatory framework for public managers

Núm. 8 (2017), pp. 1-14

Ramio, Carles\*

Recibido: **julio, 2016**

Aceptado: **octubre, 2016**

**JEL Clasif:** D73, G38, H11, M12, D20

**DOI:** [10.5944/reppp.8.2017.16980](https://doi.org/10.5944/reppp.8.2017.16980)

---

\* Carles Ramio. Universitat Pompeu Fabra. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3261-5267> . E-mail: [carles.ramio@upf.edu](mailto:carles.ramio@upf.edu)

## **Resumen**

Durante los últimos 40 años las administraciones públicas en España no han impulsado ninguna reforma institucional y administrativa profunda. Este artículo propone una reforma institucional para lograr mayor legitimidad social del sector público y para conseguir un cambio en las culturas política y administrativa para alcanzar unas instituciones públicas más robustas. Además, se trata de conseguir instituciones menos permeables a la corrupción y más preparadas para enfrentarse a un modelo de gestión de carácter relacional (distintos sistemas de colaboración público-privada). La regulación de la dirección pública profesional es, en este sentido, una estrategia esencial. El texto presenta un diagnóstico de la situación actual derivada de la no regulación de la dirección pública profesional y unas propuestas normativas para su ejecución.

*Palabras clave:* Administración Pública; Recursos Humanos; Dirección Pública Profesional; Regulación

## **Abstract**

During the last forty years, Spanish public administration did not promote any deep institutional or administrative reform. In order to achieve, not only a greater social legitimacy of the public sector, but also a transformation of the political and administrative culture, this article proposes an institutional reform to built stronger public institutions. Another objective of this reform should be building public institutions less permeable to corruption and more prepared to face a network management of public services (including different types in public-private collaboration). The regulation of the public management is, in this sense, an essential strategy to fulfill these objectives. Taking this into account, this paper (1) shows a diagnosis of the public administration current situation as a result of non-regulation of public management and (2) proposes a regulatory framework to overcome this loophole.

*Key Words:* Public Administration; Human Resources; Public Management; Institutional Performance; Regulation

# 1. La gran impostura: la reforma política e institucional de la administración pública en España

La necesidad de impulsar una reforma de la Administración pública en España es un tema cíclico y recurrente. Desde el primer gran intento serio, impulsado por el ministro Almunia, pero no secundado por el presidente González, en 1988 hasta la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) de Sáenz de Santamaría y Rajoy de 2012 en la Administración del Estado, pasando por la Comisión para la Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) del País Vasco en 1994 hasta el impulso reformista de Cataluña de 2013; todas estas iniciativas, solo por citar las más conocidas, han resultado ser una gran impostura. Repensarlo todo, querer moverlo todo para no cambiar nada. Es quizás el ejercicio institucional más evidente, en nuestro país, de marear la perdiz. No se ha modificado, durante 40 años, nada significativo del andamiaje administrativo en España (salvo el potente proceso de descentralización protagonizado por las Comunidades Autónomas) pero paradójicamente han cambiado muchos elementos de forma casi espontánea de la mano de modas e imposiciones tecnológicas exógenas: se ha impulsado la Administración electrónica, se han introducido variadas formas de colaboración público-privada, se han incentivado nuevos sistemas de participación ciudadana, se ha optado por modelos gerenciales, se han abrazado distintos sistemas de calidad, han catalizado diversas formas de reingeniería, etc. Todas estas novedades en materia de gestión han sido realmente más de continente que de contenido, más de marketing que de auténtica reforma e innovación. En definitiva, se ha impulsado una agenda innovadora de baja intensidad de la mano de los tecnócratas (funcionarios, consultores y académicos) que ha ido transformando de manera incremental el paisaje administrativo hasta lograr unas organizaciones públicas precarias en sus modelos, pero bastante eficaces y eficientes en sus iniciativas, políticas y servicios. Aunque llevamos cuatro décadas a la espera de la gran revolución administrativa hemos logrado, en cambio, modernizar parcialmente la Administración pública por la puerta de atrás.

Y ahora, ¿qué deberíamos hacer? ¿Incentivar o provocar una vez más la llegada del mesías con la vieja etiqueta de reforma administrativa? No lo creo ni lo considero necesario. Ya se ha demostrado que las grandes reformas no funcionan en la práctica. Querer transformarlo todo es el mecanismo más seguro para no cambiar nada. En el futuro hay que elegir muy bien unos pocos parámetros que se desean modificar y que estos sean sustantivos y puedan ejercer un efecto catalizador y multiplicador de otros cambios menores pero también relevantes. Mi propuesta consiste en diseñar una reforma institucional y no una reforma administrativa. Una reforma institucional consiste en cambiar las reglas del juego y la cultura institucional y dejar tranquilos, de momento, a los actores concretos y a sus maquinarias (dimensión organizativa) que van a mudarse sí o sí se transforman las reglas del juego y la cultura política y administrativa. Se trata de cambios institucionales que han impulsado los países más avanzados de nuestro entorno y que, en España o bien se han ignorado o bien se han maltratado. Las propuestas son las siguientes:

1) *Diseñar unas instituciones más atractivas para la ciudadanía por la vía de la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de las políticas.* A mi entender la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si son transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestan servicios de calidad y de forma eficiente. La actual moda de las leyes de transparencia son un buen primer paso necesario pero en absoluto suficiente. La estrategia no consiste en limitarse a impulsar portales de transparencia sino que se trata sencillamente de ser totalmente nítidos con cada uno de los euros gastados, con la forma de tomar las decisiones (agendas reales de los cargos políticos) e informando sobre el impacto real de las políticas públicas.

2) *Definir un modelo de inteligencia institucional.* En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo: falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados), falta información sobre los impactos de las políticas, falta información sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la mayoría de políticas y servicios, falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que externalizamos servicios públicos, falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc. Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica hasta el *data warehouse*, y el *big data*.

3) *Recuperar la meritocracia en la selección de los nuevos empleados públicos.* Durante los últimos 40 años se ha precarizado el sistema meritocrático de acceso de los empleados públicos (funcionarios pero especialmente por la vía de laborales e interinos). Es un problema vinculado a las administraciones subestatales (la Administración General del Estado ha mantenido el sistema meritocrático aunque de una manera excesivamente arcaica): especialmente afecta a los gobiernos locales locales y, en menor medida, a las comunidades autónomas. Es importante destacar que ambos niveles de Administración agrupan aproximadamente el 80 % de los empleados públicos del país. Una parte importante de estos efectivos no han sido reclutados de forma estricta bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Para escapar de los mecanismos formales excesivamente farragosos y lentos de selección se ha optado por sistemas más rápidos y dinámicos similares a los procesos de selección privada. Aunque no ha sido un objetivo buscado de inicio estos modelos alternativos han generado de facto un clientelismo de carácter social y político que han empobrecido de manera notable la fortaleza institucional de las administraciones públicas del país. Es, por tanto, imprescindible recuperar unos nuevos sistemas de selección mucho más fluidos pero basados exclusivamente en el mérito que es lo que nos permite asegurar la máxima fortaleza y calidad institucional.

4) *Diseñar un nuevo modelo de recursos humanos.* Se trata de la única iniciativa que puede considerarse que posee un carácter organizativo. El objetivo del nuevo modelo es, por un lado, definir de manera restrictiva los ámbitos de

gestión funcionarizados: únicamente aquellos que ejercen funciones de autoridad y los que están en contacto directo con la dimensión política y que deben estar blindados de la discrecionalidad y de potenciales prácticas clientelares. El resto de los ámbitos de gestión deben ser laboralizados y mucho más flexibles salvo en su acceso que debe ser también meritocrático. Por otro lado, se trata de aligerar las prácticas barrocas en gestión de recursos humanos restringiendo los derechos corporativos, organizando los efectivos en unos pocos ámbitos funcionales, regulando solo unos mínimos vinculados a la carrera administrativa (básicamente horizontal mediante niveles de competencias) y a la evaluación del desempeño.

Y estas cuatro estrategias de cambio difícilmente (y en especial las dos primeras) se pueden lograr si no se incluye una quinta que haga referencia a la dirección pública profesional.

5) *Diseñar un modelo propio de dirección política y profesional.* El objetivo de esta propuesta es lograr la máxima estabilidad de este colectivo en el desarrollo de sus tareas directivas con el objetivo de no perder el conocimiento ni la experiencia que son aportes básicos de la institucionalidad. Para conseguir esta institucionalidad se trata de regular el acceso buscando que este sea meritocrático y no discrecional para evitar que genere incentivos de carácter clientelar. Además, se trata de diseñar un sistema de permanencia y de salida de la dirección pública profesional apoyado en mecanismos robustos y simplificados de evaluación del desempeño.

Solo impulsando estos cinco vectores de cambio institucional pueden superarse los grandes retos de nuestras administraciones públicas y del entramado institucional. Estos retos solo son tres pero, en cambio, de una gran enjundia: a) la falta de legitimidad social de nuestras instituciones públicas, b) su permeabilidad a prácticas corruptas de carácter político y empresarial, y c) su falta de eficiencia no tanto interna sino relacional en sus correspondencias con las empresas privadas por la vía de los contratos, de los conciertos y de las concesiones públicas. Resolver en gran medida estos tres retos va a aligerar el estrés de nuestras administraciones públicas y a abrirse con naturalidad la puerta a cambios organizativos, también necesarios, como la simplificación de las administraciones nucleares (ministerios, consejerías y los núcleos centrales de los ayuntamientos), la racionalización de las administraciones instrumentales (agencias, organismos autónomos y empresas públicas), la optimización interna y externa de las tecnologías de la información y, también, mejorar las capacidades de planificación, organización y control de las políticas y de los servicios públicos. Pero el gran problema reside en que para llevar a buen puerto estos cinco vectores de modernización o palancas de cambio institucional es imprescindible un compromiso, generosidad y liderazgo de carácter estrictamente político. Si se ha constatado que el reto no era un cambio administrativo sino un cambio institucional hay que finalizar afirmando que el desafío es fundamentalmente un cambio político que consiste en comprender que la desconfianza y la falta de empatía social que están generando la actual crisis institucional solo puede resolverse por la vía de abordar, de una vez por todas, estas cinco grandes iniciativas reformistas. Y atacarlas de forma seria y robusta para transformar de verdad la cultura institucional (cambio de cultura política y de cultura administrativa) y no como una impostora más que se limite solo a tunear el sistema institucional. Los ciudadanos están saturados y ya no son más permeables a maquillajes y a imposturas.

## 2. Un liderazgo dual en la Administración pública: liderazgo político y liderazgo profesional

Las instituciones públicas poseen recursos muy diversos para lograr sus objetivos, siempre anclados en el objetivo del bien común y en la defensa del interés general. Sin embargo, el recurso que poseen con una mayor capacidad de aportar valor añadido, los empleados públicos, es también el recurso más crítico (Jiménez *et al.* 2009; Rainey *et al.* 1995:567). De su buen hacer profesional depende la eficacia y la eficiencia organizativa y de sus valores y parámetros culturales depende la ética institucional. Finalmente, de su valentía depende la innovación institucional tan necesaria siempre pero muy en especial en momentos de crisis económica, política y social como la que padecemos desde hace varios años en nuestro país.

En este sentido, el liderazgo institucional juega un papel clave para canalizar en positivo (y también en negativo) los conocimientos, ideas y valores de los empleados públicos (Borins 2000:498; Jiménez *et al.* 2009).

Pero para lograr eficacia, eficiencia y, especialmente, inteligencia y ética institucional que conduzca a un buen gobierno es condición necesaria poseer profesionales inteligentes y con buenos valores pero no es la condición suficiente. La argamasa que permite canalizar en positivo (y desgraciadamente también en negativo) estos beneméritos recursos es el liderazgo institucional. Es tarea del líder, de los líderes, lograr la máxima capacidad de sus organizaciones públicas articulando los conocimientos, ideas y valores de los empleados públicos. Y aquí es donde las administraciones públicas contemporáneas tienen un problema grave y complejo en la medida que el liderazgo de las instituciones públicas tiene una naturaleza dual. Por un lado, el líder político aporta legitimidad democrática a la institución y una visión estratégica. Por otro lado, el líder profesional aporta conocimientos técnicos de gestión y capacidad operativa. En este sentido, es absolutamente crítico que ambos perfiles trabajen en armonía para alcanzar un buen rendimiento institucional. Sin embargo, hay muchos condicionantes negativos que dificultan esta necesaria sincronización profesional, de valores e incluso personal entre estos dos roles. El principal condicionante negativo es la asimetría de poder y conocimientos entre estos dos perfiles de liderazgo. Por una parte, el líder político dirige y está por encima del líder profesional pero, por otra parte, el líder profesional posee un buen conocimiento del medio y de las complejidades técnicas mientras que el líder político no disfruta de este dominio y puede sentirse muy desamparado. Resumiendo en una breve frase: el inexperto dirige al experto. Esta relación asimétrica es dura y muy difícil de gestionar para ambos y se pueden generar todo tipo de desencuentros y de desconfianzas que descarrilen en una deficiente política y en una deficiente administración.

Teniendo en cuenta este escenario, la regulación de la dirección pública profesional es el mecanismo del que se han dotado los países más avanzados en gestión pública para superar estos potenciales desencuentros y conseguir una mayor sincronización entre estos dos roles. La regulación de la dirección pública profesional consiste en dotarse de una norma (pero muy especialmente de unas reglas del juego y de unos valores) que defina de forma nítida hasta donde llega el espacio de dirección política y hasta donde llega el espacio de

dirección estrictamente profesional (Jiménez *et al.* 2009; Laufer y Burlaud 1989). Cada espacio debe poseer sus propias reglas, valores e incentivos y, en especial, hay que definir los mecanismos de interacción entre ambas esferas (Borins 2000:498).

La relación existente entre los diferentes tipos de liderazgo institucional y los resultados obtenidos por parte de una determinada organización pública es un elemento central de discusión en la literatura (Bertucci 2006:175; Bouckaert y Halligan 2008; Joyce 1993:3; Kettl 1997:446; OECD 1997; Verhoest *et al.* 2004:101) en la medida que diferentes investigaciones llegan a conclusiones diversas e incluso contradictorias sobre el mismo fenómeno (Ammons 2002:344; Jennings y Haist 2004; Moynihan *et al.* 2011:141; Swiss 2005:592; Yang y Hsieh 2007:861). Asimismo, también son numerosos los estudios que analizan la figura del directivo público y su rol intra e inter organizativo como gestor de redes (Agranoff y McGuire 1999:18; Meier y O'Toole 2001:271; Milward y Provan 2003; O'Toole y Meier 1999:505). En el siguiente apartado se describen los cuatro grandes problemas, a nivel de liderazgo institucional, que padecen las administraciones públicas en España que no tienen regulada la dirección pública profesional.

### **3. Los problemas de la no regulación de la dirección pública en España**

En España ninguna Administración pública ha realizado un esfuerzo serio de regulación de la dirección pública, a pesar del mandato del EBEP (Estatuto Básico del Empleado Público) del ya lejano año 2007, y ha dejado este elemento crítico de calidad institucional en manos de la autorregulación de los diferentes actores, en manos de la subjetividad más absoluta. Esta fórmula casi libertaria no suele funcionar bien en la práctica y sus rendimientos institucionales son, en el mejor de los casos, discretos y en el peor de los casos, desastrosos. A mi entender son cuatro los grandes problemas que padecemos a nivel de liderazgo institucional en nuestras administraciones públicas: el travestismo institucional, el infantilismo, la falta de inteligencia y, finalmente, una mala gestión del amor.

El primero de los grandes problemas de la carencia de una regulación de la dirección pública es la trasmutación de roles entre los políticos y los funcionarios (Ramíó, 2015). A saber: políticos que en la práctica se ocupan más de prácticas y competencias funcionariales y funcionarios que atienden más a prácticas y competencias de carácter político. En España esta confusión de roles es sencillamente espectacular. Es muy difícil precisar hasta dónde llega la política y en qué punto empieza la administración de carácter técnico y profesional. Este extraño fenómeno tiene una doble explicación. Por una parte a muchos políticos les cuesta asumir sus muy difíciles quehaceres que se pueden resumir en lograr articular los intereses egoístas de los ciudadanos en un bien común y en el interés general. Casi nada. Es tarea tan difícil que muchos de ellos se refugian en la gestión del día a día que, a pesar de su complejidad técnica, es una función que genera mucha más certidumbre y confort. El resultado es que poseemos instituciones públicas que son como barcos que navegan sin rumbo ya que la sala de mando está vacía porque el capitán (el político) está en la sala de máquinas pasándolo en grande engrasando el motor de la nave. Por otra parte, los funcionarios legítimamente ambiciosos que quieren tener éxito profesional detectan que el espacio directivo es muy difuso y que es necesario coquetear con la política si uno desea ocupar puestos relevantes de dirección (léase

algunos puestos de libre designación). En este sentido hay toda una batería de perversos incentivos que impulsan a los profesionales a entrar en el juego político de lealtades y pseudomilitancias.

Un segundo problema es la no asunción de responsabilidades por parte de los directivos públicos políticos y profesionales. La mayoría de los cargos políticos han hecho de la política una profesión que implica que su bienestar económico depende básicamente de mantenerse en el cargo que ocupan. Y esto los conduce a comportarse con una cobardía infantil a inhibirse en su tarea de tomar decisiones. Tomar una decisión es peligroso ya que puede no gustar a los superiores y puede ser motivo de cese. Curiosamente en las administraciones públicas no suele cesarse a ningún cargo político si no toma decisiones siendo este el sendero más fácil para mantenerse en el puesto. Y los directivos profesionales tampoco tienen muchos incentivos para arriesgarse y tomar decisiones ya que estas pueden disgustar a sus superiores políticos. Un directivo profesional que ocupa un puesto de libre designación tiene siempre la espada de Damocles del cese discrecional encima de su cabeza y acaba entendiendo con el tiempo que su función es hacer la vida confortable a su político, asumir el rol de palmero y surfear la mayoría de los problemas críticos de su organización.

Un tercer problema es la falta de inteligencia institucional. La gestión pública moderna es cada vez más compleja tanto para los directivos políticos como para los profesionales. Conscientes de esta complejidad (administración relacional, e-Administración, gerencialismo, participación democrática, etc.) las administraciones públicas han hecho un ingente esfuerzo en capacitar a sus directivos (eso sí mucho más a los profesionales que a los políticos) en herramientas modernas de gestión. Pero una cosa es el dominio de los instrumentos de gestión y otra cosa es la inteligencia institucional que no se ha promovido en absoluto. El resultado es que tenemos directivos públicos con un gran dominio técnico pero que carecen de capacidad analítica para ser proactivos, para definir bien los problemas y para diseñar buenas estrategias de implementación del amplio instrumental que dominan a la perfección.

Un cuarto y último gran problema es la mala gestión de la dirección pública profesional que conduce a la casi inevitable desmotivación del directivo profesional. Es imprescindible que el directivo público, y en general cualquier funcionario, esté enamorado de la institución pública en la que presta sus servicios, apasionadamente enamorado en la defensa del interés general y del bien común, enamorado de estar al servicio de sus conciudadanos. Ser directivo o funcionario público no es solo una profesión sino también debe ser una vocación y un sentimiento. Sin duda hay que ser un buen profesional pero también poseer un conjunto de valores y ética vinculados a la defensa del bien colectivo. Afortunadamente esto no es un gran problema ya que la mayoría de directivos públicos y de funcionarios, en general, están enamorados del servicio público y de las instituciones administrativas que los acogen. El punto delicado es que el amor convencional es cosa de dos: uno/a está enamorado (un directivo profesional) de otro/a (la Administración) y espera un mínimo retorno. Pero las instituciones públicas tienen tendencias autistas y les cuesta mucho devolver el amor que reciben de sus directivos. No suelen dar señales de cariño y cuando muestran algún sentimiento este suele ser ácido y desagradable (las administraciones pueden, sin proponérselo, ser muy duras con sus empleados). Cuando un amor no es correspondido durante largo tiempo hay dos salidas naturales salvo heroísmos de folletín: el desamor o el odio. Un directivo público enamorado del

servicio público pero que solo acumula desengaños de su institución acaba desenamorándose. Y adopta el rol de directivo pasota que implica que todo le da igual, y pierde la pasión por su trabajo y adopta una lógica mecánica, fría, abúlica y gregaria. Pero hay un escenario todavía peor: el del directivo que es tan apasionado que no sabe transitar hacia la indiferencia y que acaba transformando el amor en odio; y entonces nos encontramos ante directivos públicos que odian profundamente a las administraciones para las que trabajan. Estamos ante unos directivos quintacolumnistas que se dedican a poner sutilmente palos a las ruedas a innovaciones y nuevas políticas. En definitiva, un directivo profesional que constata como su carrera depende de todo tipo de variables aleatorias más de carácter político y subjetivo y no de méritos de naturaleza objetiva que hoy es nombrado para un puesto sin saber muy bien el motivo y que mañana es cesado de forma totalmente discrecional es muy difícil que mantenga su motivación y su enamoramiento con la institución durante largo tiempo.

Es evidente que la regulación del espacio directivo en nuestras administraciones públicas no solventaría de plano estas cuatro grandes disfunciones que sintéticamente aquí se han relatado. Pero sería de una gran ayuda para minimizarlas y canalizarlas de forma mucho más sensata para lograr una mejor calidad de la política y de la administración y con ello alcanzar el anhelado buen gobierno. Y en este sentido siempre está en nuestra mente la pregunta: ¿Por qué en España no se regula la dirección pública profesional? La respuesta tiene tres componentes y es conocida por la mayoría: por una parte la clase política y los partidos políticos carecen de altura de miras y de generosidad institucional. En este sentido prefieren dejar las cosas como están a pesar de sus catastróficos resultados porque quieren seguir disfrutando de la discrecionalidad que le permite un dominio de las instituciones públicas sin cortapisas para dirigir las, en el mejor de los casos, de forma más cómoda o para, en el peor de los casos, dar rienda suelta a sus instintos clientelares. Por otra parte, los empleados públicos, muchas veces muy mal representados por los sindicatos, no están muy motivados en poseer lo que ellos perciben como una aristocracia directiva (el elitismo tiene muy mala prensa en nuestro país) que tenga mayor robustez institucional para dirigir a las organizaciones públicas (es decir, a los propios empleados públicos). Finalmente, una tercera perversión es la mala cultura corporativa presente en buena parte de las administraciones pública. La lógica corporativa se manifiesta en que cada colectivo especializado debe estar dirigido por uno de su gremio. Por ejemplo, el jefe de los ingenieros debe ser un ingeniero o el los arquitectos un arquitecto sin atender a las competencias necesarias vinculadas a un directivo público y sin comprender que el perfil de directivo público tiene un carácter transversal que no va asociado a competencias especializadas. Al contrario, en muchas ocasiones es recomendable que la persona que ocupe el puesto directivo no pertenezca al gremio que dirige. Hasta que no se rompa este triple egoísmo estrecho de miras derivado del corporativismo de políticos y empleados públicos no va a existir en España una dirección pública profesional.

La dirección pública se trata de un ámbito que está a medio camino entre la organización y la gestión de recursos humanos. Aquí el tema básico, como complemento del punto anterior consiste en la profesionalización de la dirección pública profesional. Se trata de regular la primera línea profesional que está en contacto directo con el ámbito político y que requiere competencias de complicidad profesional con los actores políticos y, en muchas ocasiones, competencias de mando y organización ya que de estos

directivos depende el resto del personal. Se trata de un espacio crucial para las organizaciones públicas y de su profesionalidad, experiencia y estabilidad depende buena parte de la fortaleza institucional de las mismas. El problema es que los profesionales que ocupan este espacio suelen ser nombrados y cesados de forma discrecional por la línea política, incluso en aquellos sistemas en que existe un sistema profesional de empleo público. Estos profesionales pueden proceder de la propia administración configurándose en la práctica un sistema de botín de «circuito cerrado». También pueden proceder de otras administraciones públicas, de organizaciones privadas o de la política con lo que se genera un sistema de botín de «circuito abierto». Es un problema importante ya que normalmente cuando cambia el gobierno cambian también sus líderes políticos (esto forma parte de la normalidad e incluso es higiénico democráticamente) con lo que se pierde una parte del conocimiento de la institución. Pero si con el cambio de gobierno también se mudan la mayor parte de los directivos públicos profesionales pues entonces sí que se pierde la mayor parte del conocimiento institucional contribuyendo de forma decidida al fenómeno que antes hemos denominado como «Penélope». Se está aquí haciendo referencia, por ejemplo, a los directivos del tipo subdirectores generales que son los que en realidad manejan la Administración General del Estado (AGE). También de la situación previa de los que aspiran a ser directivos (que a veces se forman bien y otras simplemente se forman) De estos dos colectivos es de los que depende el engranaje en la AGE y que, casi siempre, son los mismos y buena parte de ellos notan que están en una escalera de subida-bajada que les impide tomar decisiones valientes e inteligentes, porque les va a afectar profesionalmente cuando dejen de ser directivos.

El objetivo de este ítem es lograr la máxima estabilidad de este colectivo en el desarrollo de sus tareas directivas (con el objetivo de no perder el conocimiento ni la experiencia que son aportes importantes de la institucionalidad). Para conseguir esta institucionalidad se trata de regular el acceso (buscando que sea meritocrático y no discrecional para evitar que genere incentivos de carácter clientelar), de permanencia y salida.

## **4. Propuestas para regular la dirección pública profesional**

Para regular el acceso o selección de este tipo de personal hay diferentes metodologías: desde sistemas de selección encauzados por organizaciones externas que preseleccionan a una terna de candidatos entre los que el político responsable puede elegir (caso de la Administración del Estado de Chile que lleva ya 10 años implementando este sistema) (Silva, 2016) a sistemas de acreditación de competencias directivas por tribunales independientes (es el sistema que se intenta promocionar en España desde hace años pero sin lograrlo) (Jiménez, 2009). La permanencia en el sistema debería realizarse mediante procesos periódicos de evaluación externa para identificar aquellos casos marginales en que los miembros de este colectivo han perdido sus competencias. Finalmente el cese de estos directivos debería continuar siendo discrecional (es el líder político el que manda el sistema y debe asegurar poseer la complicidad profesional de sus directivos) pero de forma motivada y que no sean ceses ordinarios sino marginales por razón de cambio del responsable político (en Chile, por ejemplo, el cese de estos perfiles es discrecional pero los incentivos para su cambio son bajos ya que el líder político no puede decidir subjetivamente al sustituto ya que será preseleccionado por la organización encargada de ello).

Para finalizar el artículo se presentan algunas propuestas concretas de regulación del espacio directivo en sus tres roles o dimensiones. Se trata aquí de analizar y proponer cambios concretos orientados a los tres perfiles de directivos públicos: directivos políticos (género político), directivos politécnicos (tercer género o género híbrido) y directivos de carrera administrativa (género administrativo).

1) *Con relación al género político*: hay que dejar un espacio político sin restricciones de «*spoils system* de circuito abierto» para los altos cargos y personal eventual. Se parte de la consideración que no debe importar ser generoso en este punto si se preservan el resto de los ámbitos y elementos del sistema. Además, se trata de no mezclar la dimensión política con la dimensión profesional evitando, en este apartado, interferencias funcionariales o gerenciales sobre un ámbito que es y debe ser estrictamente político. Esto quiere decir que se consideran poco afortunadas las soluciones «funcionariales» de la LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997) en que las direcciones generales pasan a ser un ámbito reservado a personal funcionario, así como las soluciones «manageriales» de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local de 2003 en la que establece que en la Junta de Gobierno Local, que es el máximo órgano ejecutivo de carácter político, puedan entrar en el mismo gerentes o altos funcionarios. Este planteamiento implica, por ejemplo, que no hay problema para que los puestos de directores generales de la Administración General del Estado formen parte de un espacio estrictamente político, ni tan siquiera los directores generales de las administraciones autonómicas con grandes dimensiones, y ni tampoco que en los grandes y medianos ayuntamientos exista una posición política inferior a los concejales con responsabilidades de dirección de la gestión. Algunos argumentos a favor de esta propuesta podrían ser:

- La mayor parte de estos altos cargos políticos pueden considerarse como puestos de función directiva política.

- Hay que destacar que en España no existen grandes patologías en este ámbito en el sentido que no hay una gran voracidad de los partidos políticos en ocupar y dominar los aparatos administrativos. En este sentido, destaca en positivo la racional presencia y las limitadas competencias en España de los órganos *staff* ocupados por eventuales. Este hecho contrasta con la situación en otros países (por ejemplo en muchas administraciones de América Latina) donde una proliferación de órganos *staff* y de eventuales configura toda una administración paralela de naturaleza política. En definitiva, no hay ningún problema para dejar un espacio político holgado que sea ocupado por roles estrictamente políticos, sean estos altos cargos o asesores de estos (eventuales agrupados en gabinetes o en otros órganos *staff*). En relación con el ámbito político el objetivo consistiría en definir en las administraciones públicas un amplio espacio para ser ocupado mediante criterios estrictamente políticos. La contrapartida es que este espacio no debería ser traspasado nunca, ni tan siquiera utilizando argumentos de excepcionalidad.

2) *Con relación al género politécnico (tercer género o género híbrido)*: En este ámbito es donde habría que aplicar la regulación de la función directiva profesional estableciendo sistemas previos de acreditación y de mecanismos que reduzcan

la arbitrariedad en la discrecionalidad política en los ceses. Se trata aquí de la ocupación directiva de carácter profesional con ingredientes de confianza política y personal en la que hay que diferenciar por una parte, cuando los puestos son ocupados por personal externo de otra administración pública como funcionario o laboral o profesionales procedentes del sector privado (*spoils system* de circuito abierto), y por otra parte, cuando los puestos son ocupados por funcionarios de la propia administración —puestos de libre designación— (*spoils system* de circuito cerrado), que es un territorio muy ambiguo pero con un gran dinamismo en las administraciones españolas durante las dos últimas décadas.

3) *Con relación al género profesional de carácter administrativo*: hay que dejar un espacio de función directiva en el que únicamente se utilicen criterios profesionales, de carrera administrativa, bajo los criterios de igualdad, capacidad y mérito. Este espacio debería definirse para cada administración con la intención que sea lo más amplio posible. Cuanta más dimensión tenga una Administración pública mayor debería ser este espacio, ya que esta Administración posee mayor masa crítica para lograr puestos directivos profesionales de calidad. Por otra parte, también hay que tener presente la ocupación predirectiva de carácter estrictamente profesional: agrupa al personal que ocupa las jefaturas administrativas inferiores y que en concreto suelen ser las jefaturas de servicio, de sección y de negociado. Estos puestos deberían estar ocupados por funcionarios (y por qué no abrirlo también a laborales) mediante concursos en los que primen únicamente los principios de igualdad, capacidad y mérito.

Por último, también es muy relevante definir con claridad las reglas del juego de cada uno de los tres roles y, todavía más importante, evitar por todos los medios el trasvase interesado de las reglas de juego de una dimensión hacia otra. Las reglas del juego que se proponen son:

- *Nivel político*: criterios de selección y permanencia de carácter estrictamente político. Se produce el cese de forma automática cuando se pierde la confianza política del superior o cuando este cesa.

- *Nivel profesional con algún de confianza profesional y personal*: criterios de selección y permanencia que aseguren para estos perfiles a los mejores especialistas pero que gocen de un cierto nivel de confianza profesional y personal (para asegurar la máxima complicidad con la dimensión estrictamente política) pero sin confundir que también debe existir una afinidad de carácter político que no es ni necesaria ni higiénica para el sistema. Estos especialistas pueden proceder de la propia organización de la Administración contratante o de cualquier otra administración pública o empresa privada pero, en este último supuesto estableciendo algunos límites y requisitos previos.

- *Nivel profesional administrativo*: para proveer estos puestos deben realizarse concursos entre el personal funcionario y laboral de la propia organización bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. En ningún caso estos puestos deberían definirse como puestos de libre designación y aplicar, por lo tanto, también criterios políticos y discrecionales.

Por otra parte, para los tres roles directivos sería conveniente establecer un límite máximo de tiempo de permanencia en el puesto directivo público sea este de carácter político, de carácter profesional o de carácter politécnico. Se considera que un máximo de 12 años podría ser un periodo razonable. Este límite permitiría superar problemas de enquistamiento, de acomodación sedentaria y de pérdida de creatividad y de dinamismo. No se introduce un límite más bajo para no perjudicar a la institución ya que la formación de los directivos requiere mucho tiempo y recursos para que sean eficaces y eficientes en sus puestos de trabajo.

## 5. Referencias bibliográficas

- Agranoff, R., McGuire, M. (1999). "Managing in network settings". *Policy Studies Review* 16 (1): 18-41.
- Ammons, D.N. (2002). "Performance measurement and managerial thinking". *Public Performance & Management Review* 25 (4): 344-347.
- Bertucci, G. (2006). "Unlocking the human potential for public sector performance". *Public Personnel Management* 35 (3): 175-179.
- Borins, S. (2000). "Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers". *Public Administration Review* 60 (6): 498-507.
- Bouckaert, G. (2008). *Managing performance: International comparisons*. New York: Routledge.
- CORA (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerios de Hacienda y Administración Pública y de la Presidencia ([http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF))
- CORAME (1994). *47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*. Vitoria: Gobierno Vasco.
- Jennings, E. T., Haist M., P. (2004). "Putting performance measurement in context" en Ingraham, Patricia W. y Lynn, Laurence E. *The art of governance: Analyzing management and administration*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Jiménez Asencio, R. et al. (2009). *La dirección pública profesional en España*. Madrid: Marcial Pons.
- Joyce, P. G. (1993). "Using performance measures for federal budgeting: Proposals and prospects". *Public Budgeting & Finance* 13 (4): 3-17.
- Kettl, D. F. (1997). "The global revolution in public management: Driving themes, missing links". *Journal of Policy Analysis and Management* 16 (3): 446-462.
- Laufer, R., Burlaud, A. (1989). *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- López-Casasnovas, G., Longo, F., Ramió, C., Rovira, J.R., Valor, J. (2013). *Informe de la Comissió D'Experts per ala Reforma de la de l'Administració i el seu Sector Públic*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. [https://www.upf.edu/cres/\\_pdf/InfoComRefAAPPdef\\_x1x.pdf](https://www.upf.edu/cres/_pdf/InfoComRefAAPPdef_x1x.pdf)
- Meier, K., O'Toole, L. (2001). "Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from U.S. Public Education". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (3): 271-293.
- Milward, B. H., Keith G. (2003). "Managing networks effectively". Paper presentado en la *National Public Management Research Conference*, del 9 al 11 de octubre, Georgetown University, Washington DC.
- Moynihan, D. P. *et al.* (2011). "Performance regimes amidst governance complexity". *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (1): 141-155.
- Organization for Economic Co-operation and Development. 1997. *In search of results: Performance management practices*. Paris: OECD Publishing.
- O'Toole, L. J., Meier, K. J. (1999). "Modeling the impact of public management: Implications of structural context". *Journal of Policy Analysis and Management* 9 (4): 505-526.
- Rainey, H. G. *et al.* (1995). "Research note: Public and private managers' perceptions of red tape". *Public Administration Review*: 567-574.
- Ramió, C. (2015). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionario*. Segunda edición. Madrid: Catarata.
- Silva, E. (2016). *El sistema de dirección pública profesional en Chile (2005-2015)*, tesis doctoral presentada en la Universidad Autónoma de Madrid.
- Swiss, J. E. (2005). "A framework for assessing incentives in results-based management". *Public Administration Review* 65 (5): 592-602.
- Verhoest, K. *et al.* (2004). "The study of organisational autonomy: A conceptual review". *Public Administration and Development* 24 (2): 101-118.
- Yang, K., Hsieh, J. Y. (2007). "Managerial effectiveness of government performance measurement: Testing a middle-range model". *Public Administration Review* 67 (5): 861-879.