

# LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES ESPAÑOLES\*

**J. Javier Cuenca Cervera**  
**Universitat de València-Estudi General**  
[j.javier.cuenca@uv.es](mailto:j.javier.cuenca@uv.es)

## **RESUMEN/ABSTRACT**

*El propósito de la ponencia es apostar por una innovación institucional relevante: la adopción y difusión de la dirección pública profesional de recursos humanos en los gobiernos locales de nuestro país, cuyo contexto aún a un tiempo los efectos de la crisis económica y sus propios rasgos estructurales, claramente ineficientes. Para ello, descritos los antecedentes institucionales existentes se presenta un marco teórico pensado para el impulso de esta figura, prestando especial atención a su perfil profesional, base de su impulso institucional y de su desarrollo formativo.*

**PALABRAS CLAVE:** nuevo institucionalismo, empleo público, gobiernos locales, dirección de recursos humanos.

## **NOTA BIOGRÁFICA DEL AUTOR:**

*Licenciado y DEA en Ciencias Políticas (UNED) con postgrados en dirección pública (INAP, Instituto Ortega y Gasset). Profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia. Técnico Superior en la Administración Local, habiendo desempeñado desde 1989 puestos de técnico, consultor y director de recursos humanos en diversas entidades de la Administración Local. Tesis en elaboración sobre el empleo público local en España.*

\* Ponencia para el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Grupo de Trabajo 5.3: La dirección pública profesional en España: retos multinivel y en red. Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LOS DESAFIOS DEL ENTORNO INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA
3. LA GESTIÓN DEL SISTEMA: BREVE RESEÑA HISTÓRICA
4. LA DIRECCIÓN PROFESIONAL DE RECURSOS HUMANOS (DRH) EN LOS GOBIERNOS LOCALES
5. LA DRH (1): CONTENIDO, CONTEXTO Y FUNCIONAMIENTO
6. LA DRH (2): PERFIL DE COMPETENCIAS
7. LA DRH (3): DESARROLLO DE UN PROYECTO FORMATIVO
8. CONCLUSIONES: LA IMPLANTACIÓN DE LA DRH EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El propósito de la ponencia es postular la adopción por los gobiernos locales de nuestro país de una innovación de bajo perfil, en términos de costes de reforma o de visibilidad normativa, pero que tal y como se argumenta, puede posibilitar para este nivel de gobierno la disposición de capacidades institucionales que permitan poner en práctica políticas de recursos humanos eficaces.

La situación actual –tres años de crisis económica sin un horizonte definido de recuperación- requiere de un tipo de recursos de los que carecen nuestras entidades locales. No es simplemente una cuestión de atonía productiva y de mayor demanda de recursos sociales al tiempo que se demanda contención del déficit. La problemática se proyecta más allá de la coyuntura. El entorno simplemente ha dejado al descubierto la fragilidad del entramado institucional local, entre los que destaca el dedicado al gobierno de los temas relacionados con el empleo público local. Convergen pues, aspectos coyunturales y estructurales que permiten aventurar el poco éxito en la introducción de reformas que modifiquen las inercias arraigadas. Entre éstas se encuentran las que JIMÉNEZ ASENSIO (2011) califica como “institución de mediación”, la dirección pública profesional (DPP), si bien con una orientación más especializada. Constatada su idoneidad, la **pregunta** a la que se trata de dar respuesta es la siguiente ¿sobre qué bases conceptuales se puede articular una dirección pública profesional de recursos humanos en nuestra Administración Local?

La respuesta a este interrogante requiere tanto delimitar sus contornos como muy especialmente, ser consciente del contexto político-administrativo donde su ejercicio tiene lugar. Tal y como se pone de manifiesto, la orientación concreta de este tipo de directivos está condicionada por los desafíos existentes en la actualidad. Pero como en cualquier ámbito referido a nuestra Administración Pública, para alcanzar una comprensión cabal de su problemática es imprescindible una referencia histórica que permita explicar la situación. Nuestro empleo público local tiene una trayectoria administrativa singular, no solo en términos legales, sino en aspectos relevantes referidos a la gestión del sistema en su conjunto, que son los que explican en gran medida el status quo.

Este planteamiento expositivo es el que permite adentrarnos en el cuerpo central del trabajo, enfocado en los componentes que permitan impulsar la profesionalización de la figura: las bases conceptuales de la moderna dirección de recursos humanos y su traslación a la esfera local; una comprensión adecuada del contexto, plural, complejo y fragmentado en términos de poder organizativo; su engarce en la realidad cotidiana de los gobiernos locales y finalmente, la elaboración de unos estándares de desempeño específicos a partir de una monografía profesional del puesto y su consiguiente perfil de competencias, superador de visiones corporativas o políticas. Una **hipótesis** que se introduce es precisamente que si se quiere introducir mayor racionalidad técnico-económica en el entramado institucional local es imprescindible facilitar la aparición de un actor nuevo, dotado de recursos y habilidades hasta ahora inexistentes en términos generales.

El marco teórico que sustenta el trabajo se basa en el institucionalismo de la elección racional, si bien con una marcada orientación histórica. Tal y como se sostiene, este enfoque metodológico proporciona un armazón conceptual idóneo para la investigación empírica sobre el terreno y también para cimentar propuestas efectivas de reforma que trasciendan el simple expediente del cambio del marco normativo.

Para este trabajo se han utilizado diversos documentos generados precisamente con ocasión de la implantación en 2009 de un programa de desarrollo directivo, el *Curso Superior de Dirección de Recursos Humanos en la Administración Local* que tiene lugar en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), posteriormente actualizados, así como por otras aportaciones en foros especializados, así como por la diversa investigación sobre el marco institucional del empleo público local en curso<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El trabajo incorpora parte de los argumentos expuestos en 2009 en el Congreso Internacional de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas, en la ponencia titulada "*Gestión de personas en ayuntamientos medianos, conductas, política y profesionalización.*" El contenido del artículo refleja los argumentos de su autor, sin que necesariamente sean compartidos por las restantes personas que han tenido un papel protagonista en el desarrollo del Programa, entre los que se encuentran Mikel Gorriti, Rafael Jiménez Asensio o Manuel Villoria. Por el INAP es justo dejar constancia del papel jugado por Carmen Toscano y Paz Martínez especialmente, sin cuyo concurso ese proyecto innovador difícilmente se hubiera materializado.

## 2. LOS DESAFÍOS DEL ENTORNO INSTITUCIONAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA

---

Como recuerda Elinor OSTROM (2005:827), cualquier entorno institucional puede ser analizado a la luz de una serie de variables estructurales comunes: *actores* encuadrados en *situaciones* concretas, afectados a su vez por un conjunto de *factores exógenos*, cuya interacción causa unos determinados impactos. Este esquema analítico es idóneo para analizar un complejo institucional amplio, compuesto por más de trece mil entidades locales y unos 630.000 empleados públicos, sobre la base de considerar que los agentes que operan en el mundo local, es decir, el personal político (electos y cargos de confianza), partidos políticos, sindicatos, burócratas, Administración General del Estado y Comunidades Autónomas responden de manera racional y desde una perspectiva micro a determinados incentivos y se valen de determinados mecanismos para afianzar sus propios intereses.

A los efectos que aquí interesan - poder calibrar cuál es la situación de partida- la interacción entre los actores descritos ha generado unos concretos **impactos** a escala estructural, entre los que destacan: 1) la notable laboralización y la precarización asociada del empleo público local; 2) la politización de la gestión y 3) el característico modelo de negociación colectiva que ha arraigado en la gestión del personal local. Este contexto característico genera una **débil institucionalización**, conceptualizada aquí como la variable dependiente en la explicación, incapaz de resolver los problemas de acción colectiva para los que fue diseñada y cuyos criterios de desempeño incumple claramente (ROTHSTEIN, 2001; HECLO, 2010). El marco institucional del empleo público local tiene a día de hoy serios problemas para asegurar una burocracia de matriz weberiana, sometida en su funcionamiento a las reglas del sistema de mérito y que asegure no solamente la continuidad y permanencia de las políticas públicas, sino un ejercicio del poder público neutral y objetivo (GARRIDO FALLA, 1980; ECHEBARRÍA, 2006; EVANS y RAUCH, 1999).

¿Qué ha causado esta situación? tal y como he argumentado en otro lugar (CUENCA, 2008; 2009) es imprescindible una mirada de amplio alcance temporal para entender su génesis. La situación de nuestro empleo público local resulta explicable si atendemos a los cambios que en los años ochenta tuvieron lugar, tanto en su marco normativo como en su entorno político y social. Hay que tener en cuenta que los

mismos modificaron la estructura de incentivos de los actores, al tiempo que se proyectaban sobre un legado institucional característicamente *preburocrático*.

Los vectores del cambio fueron cuatro. En primer lugar, la reforma del marco normativo de la función pública operada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública (LMRFP), que posibilitó una mayor laboralización de la Administración Pública. La reforma del sistema de gobierno local de los años 1985-1986 (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRL; Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, TRRL) acompañó en ese proceso al ampliar notablemente las funciones susceptibles de ser prestadas mediante el recurso a la contratación laboral, al tiempo que consagraba la autonomía en materia de personal. A mayor abundamiento, las posibilidades de empleo de fórmulas contractuales más flexibles aumentaron mediante el tercer vector, la reforma del mercado de trabajo operada en 1984. Como se ha visto, el contexto –crisis económica- y las necesidades de afrontar la ampliación de servicios dejaron en manos de las nuevas élites locales la posibilidad de aumentar la laboralización de las plantillas, posibilidad que se materializó notablemente de la mano de los fondos llegados de Europa en forma de Fondo Social Europeo o los conocidos Convenios INEM-Corporaciones Locales, el último factor relevante.

Esta *coyuntura crítica* del empleo público local en nuestro país (PIERSON, 2004; MAHONEY, 2000) condicionó la interacción de los actores, dando lugar a un patrón institucional muy concreto, caracterizado por diversos rasgos inerciales. El primero fue la **laboralización**. Si en 1984 el 19% de los efectivos locales eran laborales, en 1989 constituían más del 42%, lo que demuestra que la reforma operó como un auténtico punto de inflexión en la línea de tendencia. La dinámica institucional posterior muestra su arraigo: en el año 2004 el personal laboral llegó a rondar el 80% de las plantillas locales, estabilizándose posteriormente (años 2005-2006) en torno al 63%.

El segundo impacto, lo que se ha definido como **politización burocrática** también puede ser explicado en función de decisiones –o de no decisiones- adoptadas en la concreta coyuntura. En primer lugar, tal y como se evidencia en el epígrafe siguiente los dispositivos profesionales y permanentes de gestión del sistema de recursos humanos fueron sustituidos en la LBRL por un potente “entorno ejecutivo” (MÁRQUEZ

CRUZ, 1997) con responsabilidad en materia de gestión de personal: Alcaldes y Concejales delegados "de Personal" pasaron a ser los responsables sobre el terreno de la gestión burocrática, precisamente por esta característica, poco favorecedores de la permanencia de las políticas de personal, agravado además por la poca entidad de la mayoría de las corporaciones locales.

Pero es que –en segundo lugar- la politización fue favorecida por la *abdicación* de la Administración Central hacia las corporaciones locales. La LBRL y el TRRL preveían que la implantación de la reforma burocrática operada por la LMRFP en el ámbito local requería que *el centro* dictase el conjunto de normas que la hicieran posible. Pues bien, tal previsión fue incumplida, dejando un amplio espacio para la acción de los actores políticos. La consecuencia de esta no-política se agrava si tenemos en cuenta que de los poco más de 8.100 municipios, 6.817, el 84%, tienen un censo de población menor a los cinco mil habitantes. El uniformismo característico del régimen local diseñado por la LBRL hizo el resto, ya que no existía previsión alguna para las pequeñas entidades locales. La autonomía local (y la potestad de autoorganización asociada) pudiera haber tenido sentido en los 1200 municipios mayores de 5.000 habitantes y en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Pues bien, ni siquiera para los primeros se dictaron normas siquiera subsidiarias. Ni se actualizó ni se derogó expresamente el obsoleto reglamento de funcionarios de 1952 –a día de hoy sorprendentemente en vigor- según la previsión de la propia LBRL, como tampoco se procedió a fijar el marco técnico para implantar el *sistema abierto*, basado en los puestos de trabajo previsto por la reforma burocrática. Ni reglas sobre descripción de puestos-tipo, ni normas de carrera administrativa o de provisión de puestos fueron dictadas, pese a la previsión establecida en la propia normativa de gobierno local, lo que tuvo no poco que ver en el fracaso en su implantación<sup>2</sup>. La abdicación del centro en el momento trascendente de un cambio de modelo de función pública provocó su fracaso en la esfera local.

Por último, el tercer rasgo estructural, la característica ***sindicalización*** del empleo público local. El término hace referencia no tanto a la tasa de afiliación de los empleados públicos locales como a uno de los rasgos característicos del mismo: el papel protagónico que en la gestión del empleo público local detentan los sindicatos *más representativos* en los términos de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS) de

---

<sup>2</sup> Únicamente se dictó en 1986 la normativa reglamentaria que permitía implantar en la nómina el sistema retributivo, el Real Decreto 861/1986, de 25 de marzo. Hasta 1991 no se actualizaron los mecanismos de acceso a la función pública local, en forma reglas básicas y programas mínimos (Real Decreto 896/1991, de 7 de junio).

1985. La LOLS potenció su papel en el entorno público. La opción legislativa de decantar la representación sobre las secciones sindicales y no sobre los órganos electivos dio lugar a un modelo *sindicalizado* de participación. Posteriormente, la promulgación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre órganos de representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo refuerza esta papel. Son los sindicatos, no los órganos electos (delegados o juntas de personal) quienes tienen el rol negociador. Esta reforma legal operó sobre un ámbito, el municipal, en el que desde 1981 se disponía sorprendentemente de una norma que prácticamente permitía a las centrales sindicales prácticamente cogestionar el devenir de la política de personal a escala local y que como reflejaba su exposición de motivos, solamente pretendía "encauzar la rica dinámica participativa" que conocieron los ayuntamientos a partir de su renovación democrática en 1979. Justamente de la intensidad y extensión de las prácticas de negociación colectiva en la Administración Local en el periodo considerado da idea tanto los intentos judiciales de poner freno a la misma, en forma de una jurisprudencia contraria<sup>3</sup>, como los informes del Tribunal de Cuentas<sup>4</sup>.

Así las cosas, el mecanismo de negociación colectiva de las condiciones de empleo basado en el modelo del sindicato más representativo conlleva diversos efectos. El hecho de que la *mayor representatividad* se base en la presencia efectiva en las instancias de representación de los empleados públicos, en la audiencia electoral, conlleva un fenómeno de competencia entre organizaciones sindicales y, consecuentemente, una dinámica reivindicativa por parte de un actor, el sindicato, frente a otro con un horizonte temporal más limitado y por ello limitador de su aprendizaje, el personal político y cuya consecuencia es, invariablemente, una tendencia al alza, artificial, de las retribuciones, un "*incremento excesivo del gasto público local en personal*" tal y como refleja la FEMP (2006:93), fenómeno intensificado por la circunstancia de producirse esa negociación de un modo atomizado y disperso, entidad a entidad, que debe ordenar sus puestos de trabajo desde 1986 sin referentes comunes ni criterios homogeneizadores. A este respecto incluso el reciente Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto

---

<sup>3</sup> Gráfica resulta la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1993 cuando razonaba la imposibilidad de dar carta de naturaleza a una negociación que daría pie a ocho mil unidades diferentes, "pactando cada una su libre albedrío".

<sup>4</sup> Al respecto, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 20 de julio de 2006 aprobó una "Moción sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales", oportunamente elevada a las Cortes Generales, en la que se señalaba como principales deficiencias e irregularidades, además de que las entidades locales suelen carecer de la RPT, de la laboralización creciente y del acceso de este personal con menores requerimientos, del fenómeno de la negociación unitaria de las condiciones de trabajo de funcionarios y laborales, a través de acuerdos no siempre comunicados, lo que dificulta su control.

Básico del Empleado Público recomendaba reformar la dinámica de la negociación colectiva en las Entidades Locales con la finalidad de "*homogeneizar las condiciones de empleo del personal y facilitar un procedimiento de negociación más objetivo y riguroso*" (2005:178).

Las dinámicas existentes en un concreto marco institucional, entendido éste en sentido amplio, no solamente como normas legales, sino como las reglas operativas y los procedimientos estándar de funcionamiento que rigen la toma de decisiones (NORTH, 1993; ROTHSTEIN, 2001; OSTROM, 2005) son la causa que explica su funcionamiento característico, y su pervivencia hay que buscarla en su utilidad desde el punto de vista de los intereses de los actores intervinientes (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2004). Así las cosas, la reforma operada en la coyuntura crítica ha favorecido determinadas asimetrías de poder de algunos actores, la clase política local principalmente, pero también las organizaciones sindicales, al punto de ser calificada como un fenómeno de *captura* del empleo público (SÁNCHEZ MORÓN, 2010:67). El caso es que la situación existente puede calificarse desde la teoría institucional como de "**equilibrio**", es decir de mantenimiento de la situación, lo que no hace fácil su reversión por los actores que gozan del poder efectivo para modificar el status quo (LEVI, 2006).

Es sobre un contexto como el descrito sobre el que ha *caído* una crisis económica de una dureza e intensidad imprevista. La angustiada necesidad de contención del déficit público –el 3% para 2013- que a su vez genera depresión productiva e incremento del desempleo y la consiguiente merma de ingresos fiscales, por no hablar de los problemas asociados a la deuda soberana, hace imprescindible que el sector público español adopte reformas institucionales profundas y diversas –de ajuste fiscal, eficientistas, de mercado y gerenciales, como sintetiza ECHEBARRÍA (2010)-. La modificación de unas políticas de personal claramente ineficientes es un factor previo. Sin embargo se carece de recursos técnicos para esta finalidad. O lo que es lo mismo, cualquier reforma demanda proveer capacidades institucionales como valor destacado en nuestro sistema de gobierno local (JIMÉNEZ ASENSIO, 2011). La cuestión es si los factores exógenos serán suficientes para incentivar a los actores a que adopten un tipo de reforma gerencial como la postulada, la profesionalización y el refuerzo de las unidades de recursos humanos de las entidades locales españolas.

### 3. LA GESTIÓN DEL SISTEMA: BREVE RESEÑA HISTÓRICA

---

Una vez descrita la situación estructural o en términos institucionales, el *equilibrio*, es imprescindible analizar de modo específico los *instrumentos de gobierno* del sistema, tanto **heterónomos** a las propias entidades locales – ya sean de supervisión, tutela o asistencia- como **autónomos** – responsabilidad jerárquica en el interior de la propia organización-. Resulta aconsejable conocer la evolución histórica de ambos y su cristalización actual si se quiere explicar un impacto concreto, el nivel de politización alcanzado, para lo que es imprescindible una breve reseña de los antecedentes históricos.

Desde la perspectiva de la responsabilidad externa, la gestión del personal local ha conocido diversas fases: de la ausencia de regulación alguna en la época de la Restauración, pasando por el rol subsidiario concebido en la época de Primo de Rivera, la estrecha tutela franquista, hasta la situación actual de autonomía formal y material.

El Estatuto de Calvo Sotelo es conocido por crear los entonces denominados "*Cuerpos Nacionales*". Lo cierto es que regula también los que denomina "*Empleados Municipales en General*": Funcionarios técnicos (ingenieros, arquitectos, abogados, médicos), los "empleados administrativos" y el grupo de "subalternos y obreros". El de 1924 supone por tanto el primer intento de profesionalizar parte de la burocracia local por la vía de reglamentar su acceso en una norma y de garantizar cierta independencia a secretarios e interventores. Inicialmente lo que hubo fue una ausencia del Estado. La responsabilidad de la gestión de sus medios personales se encomendaba a las propias entidades locales. Así, según el Estatuto de 8 de marzo de 1924:

*"Los Ayuntamientos estarán obligados a formar Reglamentos que determinen las condiciones de ingreso, ascenso, sueldo, sanciones, derechos pasivos, funciones y deberes de los empleados municipales. Dichos Reglamentos deberán ser distintos para el personal técnico, el administrativo y el subalterno"* (artículo 248).

La inacción de los ayuntamientos y diputaciones llevó a dictar la que sería un antecedente relevante del empleo público local: El denominado Reglamento *Provisional* para los funcionarios administrativos municipales de 16 de mayo de 1928, en donde se preveía un papel subsidiario para el Estado. En aquellas entidades locales

donde se hubiera incumplido la obligación del artículo 248 del Estatuto regiría este reglamento, con el carácter de "estatuto legal".

Tras el breve paréntesis republicano<sup>5</sup>, la Ley de Régimen Local de diciembre de 1950 consagra teóricamente la potestad autorregulatoria para las administraciones locales. No obstante el Reglamento de 30 de mayo de 1952 tiene un propósito más activo e intervencionista: Se reconoce capacidad ordenatoria de su propia función pública a las Corporaciones Locales, pero lo será "(...) *dentro de las normas y limitaciones establecidas en este Reglamento (...)*". Lo que supone que es a partir de esta fecha cuando la Administración del Estado asume la responsabilidad por la vía del establecimiento de un marco legal vinculante. A partir de esta fecha se entra en una etapa de fuerte supervisión en materia de personal. El centro se reserva mediante dos técnicas básicas la supervisión de la gestión: la autorización de las plantillas y especialmente la tutela en materia retributiva. Así, desde 1952 hasta 1978 se asiste a una práctica que dejará su impronta en la esfera local: la de la supervisión estrecha –en términos estrictamente formales- por parte del Ministerio de la Gobernación de la gestión del personal local, lo que da lugar a un aspecto característico: la *tutela* a cargo de órganos superiores.

No obstante a partir de 1978 se produjeron cambios de calado, consecuencia de la adecuación de la Administración Local a los cambios políticos, un periodo que Márquez (1997) ha calificado como de "transición local". Así, el Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre suprimió el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales. Quedaba así desmantelado un dispositivo no solamente de control, sino también de asistencia técnica en la gestión del sistema de personal. Otra decisión posterior, el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero aumentó el *repliegue* de la Administración Central. Se dejaron sin efecto los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela en materia de "personal propio" en aspectos clave de la gestión de recursos humanos de las Entidades Locales como la aprobación de las plantillas, el encuadramiento de funcionarios o el nombramiento de funcionarios de empleo.

---

<sup>5</sup> Fue la Constitución republicana de 1931 la que consagró por vez primera la inamovilidad de los funcionarios municipales, y por ello este hito puede ser considerado como uno de los más importantes en su andadura institucional al reconocer en su artículo 41 que la misma se garantizaba para los funcionarios públicos. Por su parte, tanto la Ley de Bases como el texto articulado de 1935, con Portela Valladares de ministro de la Gobernación de llevarse a efecto, hubieran constituido un punto de inflexión en la institucionalización de lo que solamente entonces empezó a conocerse como "Función Pública Local", al regular claramente y de modo obligatorio los mecanismos de ingreso, carrera, así como una "Escuela de Funcionarios de Administración Local".

**CUADRO 1: Reordenación de las atribuciones en materia de personal en el periodo de transición local**

Materia	Atribución durante franquismo	Atribución durante transición local
Aprobación Plantillas y Cuadro Laboral	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno Entidad Local
Fijación Retribuciones complementarias	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno Entidad Local
Determinación número y régimen Personal Eventual	Dirección General Adm. Local/Gob. Civil	Pleno Entidad Local
Aprobación Convocatorias Acceso y Provisión	Cada Entidad Local. En determinados casos se requiere autorización	Pleno Entidad Local

Fuente: elaboración propia

Este modelo de autonomía en materia de gestión de recursos humanos será el que consagrará la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Con respecto de los aspectos centrales de la normativa de función pública general recogidos en la LMRFP (el acceso, la noción de puesto de trabajo, la carrera administrativa, el régimen disciplinario y retributivo, etc) su título VII reconoce capacidad ordenadora propia en materia de política retributiva y gestión de plantillas. No obstante, como se ha dicho, sin prever mecanismos de asistencia o al menos, subsidiarios, teniendo en cuenta la realidad de la planta municipal española.

En lo que atañe a las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos sobre el terreno, en cada entidad local, el marco institucional tradicionalmente ha atribuido este rol a una figura, el Secretario. Ya los reglamentos de secretarios de 1905 y 1916 les encomendaban "*dirigir y vigilar a los empleados nombrados por el Ayuntamiento y por el Alcalde*". El Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 les dará además el papel de jefe de los servicios administrativos, lo que reitera el reglamento de mayo de 1928.

Este rol de gestor es acentuado por el reglamento de 1952, al disponer que será jefe "*de todo el personal*", con tareas de coordinación, régimen interior y organización de servicios, además de considerarlo como miembro de la Corporación. Tal y como define la Instrucción 2ª dictada para el desarrollo de esta norma, este cargo constituye "*el elemento directivo de las funciones burocráticas*". Este papel se mantiene en el importante Real Decreto 3046/1977, de 5 de octubre, por el que se articula el Estatuto de funcionarios locales. Pierde su condición de miembro corporativo pero

significativamente es conceptualizado como "jefe de personal" y como "coordinador de dependencias y servicios de la corporación" (art. 75). Existía pues, algo parecido a un responsable de recursos humanos, bien que limitado y con un perfil que en los términos de JIMÉNEZ ASENSIO (2006) se encuadraría dentro de unos rasgos de corte *burocrático-corporativo*.

Esta situación fue modificada por la LBRL. La responsabilidad *directiva* sobre los recursos humanos fue atribuida al Alcalde, en su calidad de *jefe superior* del personal, sin previsión alguna sobre la responsabilidad *inmediata* de tal cometido, usualmente atribuida a concejales y diputados delegados "de personal". La reforma propició la politización estructural en la gestión del sistema, sin que las reformas recientes operadas en nuestro sistema de gobierno local como la operada en 2003 cambien sustancialmente este panorama. La situación anterior era la de un ejercicio de la función limitado al control formal, jurídico, de la gestión, pero la solución institucional adoptada, dejar la gestión en la esfera política no resultó la más adecuada visto en perspectiva.

#### **4. LA DIRECCIÓN PROFESIONAL DE RECURSOS HUMANOS (DRH) EN LOS GOBIERNOS LOCALES**

---

Llegados a este punto cabría hacer un balance: carecemos de mecanismos de gobierno y gestión eficaces en nuestro empleo público local. Si en los términos de Herman FINER (citado en GUERRERO, 2010), *gobierno es política más administración*, esta ecuación está sesgada en la Administración española. La política ha invadido la gestión, pero paradójicamente no en una línea de *politización* legítima de sus resultados (coste, equidad y eficacia de los servicios públicos) sino en un sentido completamente desprofesionalizador: la gestión del sistema se halla a cargo de políticos bienintencionados –alcaldes, diputados o concejales *de Personal*- pero habitualmente aislados y carentes de los recursos técnicos necesarios. Un eje de reforma institucional imprescindible es dotar a los gobiernos locales de capacidades suficientes en este terreno. Si a estas alturas no cabe ser optimista acerca de la reforma del marco normativo del gobierno local, hay que pensar en innovaciones de bajo coste de implantación. Una obvia es la asistencia técnica en la materia por parte de los gobiernos locales intermedios. Otro es la que se propone: configurar directivos profesionales de recursos humanos.

En el contexto existente cualquier intento de modernizar las políticas de recursos humanos, resultará meramente retórico sino se reflexiona acerca de quienes deben impulsar de modo operativo las nuevas prácticas de gestión. En palabras de LONGO (2004:203) *no hay management sin managers*, algo que las exposiciones de motivos de nuestras leyes de función pública –de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 hasta el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, pasando por la reforma de 1993 de la Ley de Medidas- han obviado de modo clamoroso y que resulta especialmente palmario en la Administración Local. La racionalidad técnica propia del management demanda profesionalización, y esta nota, la **profesionalidad**, debe constituir el elemento característico del director de recursos humanos (DRH) en los gobiernos locales, entendiendo por *profesional* alguien que: a) pone en práctica un *saber específico*, es decir, conoce los fundamentos de la gestión de personas, sus objetivos y filosofía; b) sabe cómo desenvolverse en un *entorno característico*, el público y de modo específico el local. c) se encuadra organizativa y funcionalmente como *un directivo* y lo más importante, d) acredita la posesión de unas determinadas habilidades y destrezas que facilitan su acceso al mercado profesional, además de los consabidos credenciales académicos y de conocimiento, es decir, *competencias*, lo que aleja a la figura de cualquier tentación corporativa para centrar su selección en la demostración de la posesión de tales capacidades. Estos cuatro componentes (contenido técnico, contexto, ubicación y perfil) constituye el eje del modelo sobre el que se articula la construcción profesional de esta figura, obviamente pensada ser aprovechada por organizaciones locales a partir de cierto de tamaño<sup>6</sup>, y que se basa en adaptar de modo específico gran parte de la reflexión teórica generada en nuestro país acerca de la Dirección Pública Profesional (DPP).<sup>7</sup>

## 5. LA DRH (1): CONTENIDOS, CONTEXTO Y FUNCIONAMIENTO

---

Como es conocido por quienes se desenvuelven profesionalmente en el medio, la gestión de personal en el mundo local se caracteriza por un grado de rigidez notable. Lo normativo es la única técnica, aplicada casi siempre con una visión rituarial y formalista, desconectada de sus efectos. Suele pensarse que el Derecho publicado en el boletín oficial por sí solo se abre camino, cuando necesita de gestores que lo

---

<sup>6</sup> Los destinatarios obvios serían los municipios de más de 20.000 habitantes (unos 400), además de las 38 diputaciones de régimen común y los 7 cabildos y diputaciones de régimen especial, además de probablemente una parte significativa de los 350 municipios de más de 10.000 habitantes dotados de un presupuesto relevante.

<sup>7</sup> Para una reflexión sobre management público es imprescindible MENDOZA (1990); JIMÉNEZ ASENSIO (1996; 2006; 2009a; 2009b), LONGO (2004); ECHEBARRÍA (2000), PRATS (2000), RAMIÓ (2008) o VILLORIA (2009).

impulsen y lo rutinicen en la práctica, convirtiéndolo en una *institución* arraigada en quienes tienen que aplicarla, máxime cuando el planteamiento del legislador es el de limitarse a crear el marco normativo dentro del cual cada Administración *pueda configurar su propia política de personal* (exposición de motivos del EBEP).

Las ideas en vigor acerca del contenido de una disciplina son las que definen el discurso acerca de su práctica profesional. Las **ideas de política** (*policy ideas*) concretan los objetivos sustantivos de cualquier ámbito de la gestión pública. Aunque parezca sorprendente uno de las cuestiones más relevantes radica en este aspecto: la modernización de las ideas sobre la dirección de recursos humanos que enmarcan la acción de los gestores. De ahí que haya que conceptualizar esta disciplina como lo que es realmente: un conjunto de prácticas de gestión cuya finalidad es ayudar a las organizaciones a conseguir los objetivos que justifican su existencia (CUENCA, 2010), garantizando el aporte de los profesionales que necesita, en el momento y lugar adecuados (*the right people, in the right time, in the right job*). Es en definitiva, adoptar como guía el artículo 6.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que impele a contar con un *personal de calidad*. Objetivo que puede conseguirse mediante:

- a) La garantía de que la institución cuenta con empleados que cumplen los requisitos de conocimiento, experiencia, aptitudes y destrezas que demanda para poner en práctica sus servicios y políticas públicas.
- b) Asegurando que el comportamiento profesional de tales empleados es acorde al interés público.

Para el primer objetivo resultan imprescindibles las técnicas del análisis de puestos de trabajo como base para elaborar los requisitos profesionales. Son el soporte de los conocidos manuales de funciones y perfiles de cualquier organización. Y no otra cosa son las tradicionales Relaciones de Puestos de Trabajo, el *contenedor* de múltiples decisiones de política de personal de la institución en materia de estructura, funciones, perfiles, movilidad, política retributiva y carrera.

Pero la gestión pública de personas no se enfoca solamente en la disposición y ubicación del talento, sino también en la implantación efectiva de unas políticas en materia de ingreso, carrera, formación, retribución, rendimiento y condiciones de

trabajo percibidas como imparciales por los empleados públicos y diseñados de modo coherente e integrado. Prácticas equitativas que son las generadoras del *compromiso organizacional*, determinante de un mayor desempeño en su puesto de trabajo y que es en la actualidad el eje de la moderna gestión de recursos humanos. Un constructo que tal y como STEJN y LEISING (2005) han evidenciado, constituye la variable interviniente entre las políticas de personal y el impacto de los servicios públicos medidos en términos de calidad. La *conducta profesional* del empleado público tal y como refleja el EBEP (art. 20), debe constituir el objeto preferente de la actuación profesional de los directivos de recursos humanos.

Este enunciado aparentemente sencillo de los contenidos que configuran las modernas políticas públicas de personal no debiera confundirnos sobre la facilidad acerca de su puesta en práctica en la realidad cotidiana de nuestros gobiernos locales, en su **contexto**. Y es que es conveniente tener presente el aserto de PFEFFER (1992): solemos admitir que los *gobiernos son organizaciones*, pero nos cuesta admitir que también las *organizaciones son gobiernos*. Al respecto debemos plantearnos quién y cómo *gobierna* la política de personal en nuestras entidades locales. En la misma intervienen actores con una concreta capacidad de influencia.

Este enfoque complementa la racionalidad técnica. Hay que evitar en la práctica profesional lo que PARRADO (2005) denomina como el "credo racional" de la gestión pública. Esto es, la visión tecnocrática que postula que la cuestión central en materia directiva se centra en la correcta identificación de los problemas y en la selección de los remedios adecuados para corregirlos. La realidad desmiente esta visión *cartesiana*. Encontramos unas entidades locales en las que la jerarquía real no tiene nada que ver con la jerarquía formal. Con organizaciones poco estructuradas, con líneas de mando poco claras, en donde conviven problemas poco definidos, soluciones en cartera, luchas internas entre actores y oportunidades sobrevolando la organización. En definitiva, una auténtica *anarquía organizada*, por emplear los términos de una conocida escuela de politólogos.

En definitiva, lo que postula este componente es que resulta conveniente disponer de una concepción política de las organizaciones públicas. Junto al marco de referencia de la gestión pública de recursos humanos que nos habla de objetivos e instrumentos, debemos contar con otro marco, el del "arte de lo factible" (METCALFE, 1991), que

atiende a los actores, y que cifra el éxito en los proyectos de cambio no solamente en la viabilidad *técnica* (los recursos de conocimiento y financieros) , sino también en la *política* (la viabilidad para ponerlos en práctica). Un directivo público debe ser capaz también de identificar y alumbrar *coaliciones internas* viables. El liderazgo es en el ámbito público un pilar relevante de las teorías dinámicas explicativas del buen gobierno, y un componente imprescindible cuando se introducen nuevos enfoques de gestión. En palabras de Margaret LEVI (2006:12)

*"Cuando se da una combinación de individuos con los incentivos y la imaginación para comprender cómo funcionar mejor dentro de un determinado statu quo o incluso superarlo, observamos transformación y creación institucionales."*

Definidos los aspectos conceptuales es imprescindible una reflexión acerca de su engarce: ¿cómo **incardinar** esta figura en los gobiernos locales? La respuesta a esta pregunta requiere responder a su vez cuestiones que atañen tanto a su ubicación orgánica, como a sus pautas de funcionamiento, como al régimen jurídico aplicable.

El rol característico de un directivo de recursos humanos frente al de un técnico es su disposición de cierto grado de autonomía, así como una visión global de la organización, frente al cometido concreto de un técnico, más limitado (QUIJANO, 2006). No pertenece por tanto a la esfera propiamente burocrática, ni obviamente al ámbito de decisión política. Es un directivo público, bien que en un ámbito especializado. Así, su *espacio institucional* (VILLORIA, 2009:113) se define desde la perspectiva vertical como un ejemplo de lo que JIMÉNEZ ASENSIO (1996:110) denomina *círculo de dirección político-administrativa*, diferenciado de la política y de la burocracia profesional, pero ubicado estratégicamente al máximo nivel (CORTÉS, 2001:77). Desde la perspectiva horizontal su ámbito de responsabilidad, especializado, lo sitúa al frente de la unidad de personal.

Su caracterización como un profesional de la dirección pública de recursos humanos dota a la figura de las notas que tanto LONGO (2004) como JIMÉNEZ ASENSIO (2009) predicen de la función directiva: un ámbito de discrecionalidad; un conjunto de valores de referencia; un sistema de control y finalmente, un régimen de premios y sanciones. Una aplicación específica de estos elementos haría necesario convertir el plan estratégico de recursos humanos como el instrumento que permitiría concretar el *acuerdo de objetivos* con la institución y que favorecería su rendición de cuentas.

Finalmente, la delimitación de su régimen jurídico es a día de hoy la operación más problemática. De modo paradójico, siendo un objetivo de la última reforma del empleo público en nuestro país, el de *avanzar en el reconocimiento legal de esta clase de personal*, un efecto práctico en el mundo local ha sido la de cortar los escasos espacios de articulación de la dirección pública profesional. Ello es así por cuanto se entiende como tácitamente derogado el artículo 176.3 del texto refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local de 1986. En el precepto se preveía que con determinadas cautelas –concreción de los requisitos de desempeño en la relación de puestos de trabajo- el personal eventual podía ejercer funciones directivas. La nueva redacción del artículo 12 del EBEP limita el uso de esta clase de personal a tareas expresamente calificadas como *de confianza y asesoramiento especial*. Si bien esta descripción la aleja de la profesionalidad que se reclama de la dirección pública, el hecho es que ante una palmaria inoperancia legislativa del legislador estatal y autonómico, los gobiernos locales que deseen impulsar la función directiva tienen ante sí una situación francamente difícil<sup>8</sup>.

En cualquier caso, sea cual sea el encuadramiento legal que finalmente se decida, al DRH le son aplicables las notas del directivo público profesional: selección basada en la posesión de unas concretas capacidades profesionales acreditadas en convocatoria pública realizada por un órgano técnico especializado, y especialmente, un sistema de cese ligado a los resultados eventualmente insuficientes y no a los avatares de lo que LONGO (2004:234) denomina la "*metafísica de la confianza política*".

## **6. EL DRH (2): PERFIL DE COMPETENCIAS**

---

Llegados a este punto un elemento crítico en la caracterización de este tipo de directivos lo constituye su perfil. Ello supone seguir un camino diferente al que es habitual en nuestra tradición administrativa. El énfasis se pone en la definición de las capacidades necesarias para desempeñar con éxito el cometido, más que en el debate acerca de su régimen jurídico o el cuerpo o escala adecuado para monopolizar la función, lo que a su vez conduce inevitablemente al último eje de articulación del

---

<sup>8</sup> A falta de la regulación autonómica existen alternativas como la planteada específicamente por JIMENEZ ASENSIO para los gobiernos locales (2009a): contemplar la figura del directivo público a través de un reglamento o acuerdo específico que regule su Estatuto Jurídico, en especial sus deberes, régimen retributivo, jornada, retribuciones y régimen disciplinario.

modelo, el subjetivo: cómo debe ser la persona adecuada para asumir las funciones. Como recuerda JIMÉNEZ ASENSIO (2009b) la construcción adecuada del perfil profesional es un elemento nuclear para:

- ⇒ Diseñar programas de formación de cuadros directivos.
- ⇒ Seleccionar directivos que no solamente *sepan*, sino que también *puedan*, desempeñar con eficacia los cometidos del puesto.
- ⇒ La evaluación y el desarrollo del profesional, que dispone de un repertorio que le permite contrastar sus propias capacidades.

La elaboración de un perfil profesional es un procedimiento iterativo que como describe VILLORIA (2009:100) pasa por analizar y describir el puesto, una vez diseñado. O lo que es lo mismo, a partir de las tareas del puesto de trabajo se definen los requerimientos del candidato. Al respecto la *monografía profesional* que se propone es la siguiente (CUENCA, 2002).

*MISIÓN: Planificar e implantar las estrategias, políticas y procedimientos de la entidad local en materia de recursos humanos, de acuerdo con las prioridades del gobierno local, el marco normativo y los criterios de eficacia y equidad, para conseguir una plantilla adecuada en volumen y estructura, motivada y comprometida con el interés público.*

#### **FUNCIONES/ÁREAS DE RESULTADO CLAVE:**

- F1: Implantar los sistemas de gestión de la entidad local en materia de recursos humanos en los ámbitos de: planificación de plantillas, selección externa e interna, política retributiva, evaluación y desarrollo.*
- F2: gestión de las relaciones laborales: interlocución con los representantes de los empleados públicos, la comunicación interna y la política de prevención de riesgos laborales.*
- F3: asesoramiento y asistencia jurídica: informes y propuestas de resolución en la materia y asistencia a los órganos de gobierno de la institución.*
- F4: Administración de Personal: aseguramiento de la conformidad legal y presupuestaria de los actos y acuerdos adoptados.*
- F5: Organización y funcionamiento de los servicios: gestión del cuadro de mando de la función de personal y mantenimiento de la estructura organizativa idónea.*

Una vez definido el puesto es posible caracterizar los requisitos del candidato idóneo. Ahora bien, en la actualidad, más que de un perfil elaborado en los términos clásicos

de una síntesis de conocimientos generales y específicos, experiencia y habilidades, se va más allá: se habla de *perfil de competencias*, entendiendo por competencia la idea-fuerza que vincula a la persona con su puesto de trabajo, que se centra en los comportamientos observables (*se hace o no se hace*) más que en los clásicos atributos de conocimiento. El término engloba dos grandes epistemologías: la *conductista*, que busca entresacar las características de los individuos causalmente relacionadas con el desempeño superior y la *funcionalista*, que indaga en los repertorios de conducta que resulta necesario desplegar en el entorno laboral. Las primeras son las que dan lugar en los perfiles a las competencias transversales, genéricas o sociales. Las segundas son de tipo ocupacional, específico de la profesión. Ambas conforman el perfil.

¿Qué perfil de competencias demanda el puesto de DRH? Lógicamente una combinación de ambas, ya que la figura participa de la definición predicable del directivo público en general. Para las competencias de tipo conductual en este ámbito se han ensayado varios repertorios (JIMÉNEZ ASENSIO, 2009b; VILLORIA, 2009). Entre las mismas encontramos las capacidades básicas relacionadas con la planificación, la gestión económica, la calidad o con la posesión de destrezas como la comunicación efectiva, el liderazgo de equipos o la orientación a resultados, aparte de poseer unos determinados valores propios del servicio público. No menos relevantes, tratándose de una dirección funcional resultan las competencias *específicas* o técnicas. Una propuesta es la siguiente (CUENCA, 2010:32):

#### **PERFIL DE COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL DRH**

1. *Manejar con criterios de eficacia las principales categorías del empleo público local y sus instrumentos de ordenación, incluyendo las relaciones entre la regulación estatal y autonómica del mismo.*
2. *Manejar metodologías de Planificación de Plantillas y de análisis de necesidades de personal.*
3. *Analizar y describir un Puesto de Trabajo: diseño del cuestionario, entrevista al ocupante y confección de la Monografía Profesional.*
4. *Elaborar un Perfil Profesional del ocupante del puesto de trabajo. Los Requerimientos de Desempeño, en términos de conocimientos generales y específicos, experiencia significativa, destrezas y habilidades y actitudes.*
5. *Planificar el contenido propio de una Relación de Puestos de Trabajo, incluyendo sus mecanismos de gestión y de actualización.*

6. *Diseñar procesos de selección externa (acceso) o interna (provisión), incluyendo la definición de los ejercicios con criterios de fiabilidad y validez y la redacción de las bases de la convocatoria.*
7. *Elaborar un Modelo de Gestión por Competencias: elaboración del Diccionario, los comportamientos y los niveles requeridos en cada perfil, atendiendo a los diversos tipos de competencias (corporativas, técnicas y sociales).*
8. *Ejecutar y analizar Entrevistas de selección, tanto las clásicas (curricular) como la denominada por competencias (entrevista conductual estructurada o de incidentes críticos).*
9. *Manejar la metodología de análisis de necesidades formativas y de planificación, programación y evaluación de acciones de formación continua.*
10. *Definir un Manual de Valoración de Puestos de Trabajo: descripciones de puestos, definición, graduación y ponderación de factores.*
11. *Definir procesos de Gestión del Desempeño en base a metodologías basadas en conductas profesionales y consecución de objetivos.*
12. *Ser capaz de leer y diagnosticar críticamente Estructuras Organizativas, incluyendo el manejo adecuado de los principales parámetros de diseño de las mismas.*
13. *Manejarse adecuadamente con algunos de los eventos críticos de la función: criterios de calidez jurídica de procedimientos disciplinarios; redacción de documentos y acuerdos en materia de negociación colectiva, planes de empleo.*
14. *Elaborar y definir un Plan de Prevención de Riesgos Laborales.*
15. *Manejar sistemas básicos de gestión: elaboración de diagnósticos de la función y de planes de actuación, memorias e indicadores, cartas de servicios y análisis de procesos, elaboración de informes administrativos eficaces.*

## **7. EL DRH (3): DESARROLLO DE UN PROYECTO FORMATIVO**

---

La disposición del perfil profesional juntamente con las bases técnicas de su ejercicio proporciona, objetivamente, los contenidos curriculares de un Programa formativo de Dirección en materia de Recursos Humanos, soporte de acompañamiento a cualquier intento de profesionalización. Se presenta a continuación un esbozo de contenidos que trata de tener presente tanto los problemas endémicos de nuestro empleo público local como de anclar cualquier intento de mejora dentro del marco normativo existente, bien que leído de un modo menos burocrático y por ello más *institucional*, entendiendo por tal la integración de Derecho y management, es decir, la complementariedad de los aspectos normativos con los sistemas de gestión tendentes buscando su arraigo efectivo en la toma de decisiones, todo ello en el formato típico de la formación de directivos: la adquisición de destrezas de gestión. Por ello, el *enfoque docente* debiera concretarse de tres modos diferentes:

- A) Exposición del marco teórico- conceptual, seguido del soporte normativo.
- B) Desarrollo de Estudios de Caso o Talleres Prácticos.
- C) Conferencias y Experiencias de Éxito.

Una *distribución de contenidos* centrada tanto en objetivos de conocimiento como en la adquisición de destrezas sería la siguiente, pensada para un curso de alrededor de 150-200 horas:

- 15%: *Fundamentos del Empleo Público Local*. Problemática de los Recursos Humanos en las EE.LL. Los sistemas de estructuración de la gestión de personal: Plantillas. RPT. Planes de Empleo. OEP. El EBEP. (*Enfoque institucional*). (*SABER*).
- 15%: *Gestión Estratégica de Recursos Humanos*: Definición de Planes de Gestión y Mejora. Gestión por Competencias. Control de Gestión: Indicadores y Cuadro de Mando de la Función. (*SABER Y SABER HACER*)
- 40%: *Sistemas de Gestión (Enfoque institucional)*: Selección y Flujo de Personal. La Política Retributiva. Formación y Carrera Profesional. Evaluación del Desempeño. Relaciones Laborales. (*SABER Y SABER HACER*).
- 20% *Habilidades Instrumentales para el gestor profesional (enfoque psicosocial)*: Cómo entrevistar; Cómo elaborar Descripciones de Puestos; Cómo calcular plantillas. Habilidades de cambio organizativo. (*SABER HACER*).
- 10%: *Nuevas herramientas de la Gestión Pública*: La Calidad de los Servicios Públicos (Cartas de Servicios). Ética del Servicio Público. La Función Directiva. (*SABER SER*).
- Experiencias de éxito en la gestión pública de recursos humanos. (integradas en los diversos módulos). (Conferencias, también integradas). (*SABER*).

## **8. CONCLUSIONES: LA IMPLANTACIÓN DE LA DRH EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA**

---

Un cambio efectivo en las políticas de personal en el contexto actual del empleo público local, caracterizado por rasgos como la laboralización, la politización estructural o la sindicalización solamente puede conseguirse de modo efectivo introduciendo un elemento directivo que dote al sistema de la racionalidad técnica que la situación demanda.

Al respecto un elemento clave es la profesionalización de la dirección de recursos humanos en los gobiernos locales. Ahora bien, la introducción de esta figura no debiera centrarse en estériles debates corporativos, sino en la acreditación de las destrezas profesionales necesarias para desempeñar eficazmente los cometidos definidos en su monografía profesional.

Esta definición posibilita la obtención del perfil de competencias, que junto a los objetivos sustantivos a conseguir, el conocimiento del medio organizativo donde ejerce y a un acceso público y competitivo, conforman los rasgos principales del director de recursos humanos que se postula para los gobiernos locales de nuestro país. Por último la innovación se cierra con el esbozo de un Programa de Desarrollo Directivo que sea el sustento de su impulso.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BEZES, P. y LODGE, M. 2006: "Historical Legacies and Dynamics of institutional change in administrative systems". IPSA World Congress, Fukuoka, Japan. 9-13 July.

CAPOCCIA, G. y KELEMEN, D. 2006: "The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism". En: *Political Methodology*. pp. 1-30.

CORTÉS, J. V. 2001: *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*. Madrid, Dykinson.

CUENCA, J., 2002: *La dirección de recursos humanos en el ámbito municipal: un enfoque de política de personal*. Barcelona, Bayer Hermanos.

CUENCA, J., 2008: "El empleo público local en España (1984-2006): configuración y dinámica de una institución fallida". En: *Administración y Ciudadanía*. Nº 2-2008, págs 47-72. Santiago de Compostela. EGAP

CUENCA, J. 2009: "la difícil institucionalización de la burocracia local en España: la pervivencia del legado histórico." Ponencia presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Málaga, 23-25 de septiembre de 2011.

CUENCA, J., 2010: *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*. Madrid, INAP.

ECHEBARRÍA, K. 2000: "La Administración Pública en la era del management". En: *pensar lo público*. LONGO, F. y ZAFRA, M. coords. Granada, CEMCI-ESADE. Páginas 45-62.

ECHEBARRÍA, K. 2006: "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas." En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 34. Páginas 126-146.

ECHEBARRÍA, K. 2010: "Crisis y empleo público en España." En. Congreso Internacional de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Vitoria-Gasteiz.

EVANS, P. y RAUCH, J. 1999:" Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth". En: *American Sociological Review*. Vol. 64. nº 5 (oct. 99). Págs. 748-765

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP), 2006: la situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuesta en una perspectiva europea. En: [www.femp.es/index.php/formación\\_y\\_estudios/estudios/trabajos\\_recientes/](http://www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/) .

GARRIDO FALLA, F. 1980: "La institución administrativa en la Constitución Española." En: *International Review of Administrative Sciences*. Nº 46, vol. 1. Págs. 1-8.

GUERRERO, O., 2010: *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México, FCE.

HECLO, H. 2010: *Pensar institucionalmente*. Madrid, Paidós.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1996: *Altos cargos y directivos públicos*. Oñate, IVAP.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2006: "Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)". Ponencia presentada en el *II Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona 5-7 de julio de 2006. Disponible en [www.congres.acgp.net](http://www.congres.acgp.net) .

JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2009a: *El personal directiu a l'Administració Local*. Barcelona, Diputació Provincial.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2009b: "La Dirección Pública Profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España." En: JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA y PALOMAR OLMEDA, A.: *la Dirección Pública Profesional en España*. Madrid, IVAP-Marcial Pons. Págs. 16-64.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2011: "Les institucions locals en temps de crisi: reforma institucional i gestió de recursos humans en els governs locals". En: *Quaderns de Dret Local*, nº 25, Febrer 2011. Págs. 55-74.

LEVI, M. 2006: "Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno." En: *Revista Española de Ciencia Política*, nº 14, abril 2006. Págs. 9-40.

LONGO, F. 2004: *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona. Paidós

MAHONEY, J. 2000: "Path Dependence in Historical Sociology". En: *Theory and Society*, Vol. 29, nº 4, pp. 507-548.

MÁRQUEZ CRUZ, G. 1997: "Transición y normalización del sistema político local en España." En: Alba y Vanaclocha coord.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Páginas 141-204. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005. Estatuto Básico del Empleado Público. *Informe de la Comisión*. Madrid. Abril 2005.

MENDOZA, X. 1990: "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España". En: *Documentación Administrativa*, nº 223. Madrid, INAP.

NORTH, D. 1993: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.

OSTROM, E. 2005: "Doing institutional analysis. Digging deeper than markets and hierarchies." En: MENARD, L. y SHIRLEY, M. (eds.): *Handbook of new institutional economics*. Springer. Págs. 819-848.

PARRADO, S. 2005. Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas. Madrid. INAP

PETERS, G. 2003: *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa.

PFEFFER, J. 1992: *El poder en las organizaciones*. Madrid. Mc Graw-Hill.

PIERSON, P. 2000: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". En: *The American Political Science Review*, Vol. 94, nº 2, pp. 251-267. USA.

PIERSON, P. 2004: *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*. Princeton University Press.

PRATS, J. 2000: "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias." En: *pensar lo público*. LONGO, F. y ZAFRA, M. coords. Granada, CEMCI-ESADE. Páginas 83-149.

QUIJANO, S. 2006: *Dirección de recursos humanos y consultoría en las organizaciones*. Barcelona, ICARIA.

ROTHSTEIN, B. 2001: "Las instituciones políticas: una visión general." En: GOODIN y KLINGEMANN (eds.): *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo. Págs. 199-246.

SÁNCHEZ MORÓN, M. 2010: "La situación actual del Empleo Público." En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Madrid, IUSTEL. Págs. 58-67.

STEJN, B y LEISING, P. (2005): "Organizational commitment among dutch public sector employees". *Paper or EGPA Study Group: Public Personnel Policies. EGPA Annual Conference*. Agosto-septiembre.

VILLORIA, M. 1996: *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid, Tecnos.

VILLORIA, M. 2009: "La Función Directiva Profesional". En: JIMÉNEZ ASENSIO, R., VILLORIA y PALOMAR OLMEDA, A.: *la Dirección Pública Profesional en España*. Madrid, IVAP-Marcial Pons. Págs. 65-121.

WEINGAST, B. 2001: "Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional." En: GOODIN y KLINGEMANN (eds.): *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo. Págs. 199-246.