

Grupo de Trabajo: GT 5.13 Innovar desde lo público: evidencia científica en las políticas públicas y la gestión en tiempos de cambio

Aproximación a la presencia de herramientas de planificación estratégica de recursos humanos en la Administración local en España: de la intuición a la profesionalización de la tarea. El caso de Galicia.

Óscar Briones Gamarra
Universidade de Vigo
oscarbriones@uvigo.gal

Fernando Martínez Arribas
Universidade de Vigo
fernando.martinez@uvigo.gal

Manuel J. Pérez Castreje
Universidade de Vigo
manueljoaquin.perez@uvigo.gal

Resumen: La ponencia plantea la tesis de la limitada presencia de las herramientas de la planificación estratégica en la política de recursos humanos en las Administraciones locales españolas, centrándonos en la realidad de Galicia. La escasa presencia de una secuencia técnica y profesionalizada que oriente esta labor permite, aún dentro del respeto a los marcos normativos vigentes, la influencia de elementos relacionados con la agenda política o con intereses específicos de cuerpos internos en las instituciones, redireccionando la mencionada política de recursos humanos en función de las capacidades de estos actores. La metodología propone el uso de la observación participante y la utilización de entrevistas semiestructuradas a actores clave de la gestión de recursos humanos en Administraciones locales, pretendiendo abrir nuevas posibilidades para que la transferencia académica contribuya a la mejora del rendimiento de las políticas públicas en contextos de proximidad.

Palabras clave: Planificación, implementación, profesionalización, recursos humanos, local.

Nota biográfica de los autores

Óscar Briones Gamarra: Doctor en Ciencia Política. Licenciado en Ciencias Políticas (especialidad en Administración pública) y licenciado en Derecho. Máster en gestión de ONG's y servicios sociales. Profesor Contratado Doctor de la *Universidade de Vigo*. Forma parte del grupo de innovación docente *Docencia Aberta_Open Teaching* y del grupo de investigación Observatorio de Gobernanza G³ de la *Universidade de Vigo*.

Fernando Martínez Arribas: Doctor en Derecho Público y Teoría del Estado. Graduado en Ciencia Política y de la Administración y Licenciado en Derecho. Profesor Permanente Laboral de la *Universidade de Vigo* y Profesor-Tutor en el Centro Asociado de la UNED de Lugo. Forma parte del grupo de innovación docente *Docencia Aberta_Open Teaching* y del grupo de investigación Observatorio de Gobernanza G³ de la *Universidade de Vigo*.

Manuel Joaquín Pérez Castreje: Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Ciencias Políticas (especialidad en Administración pública). Evaluador de políticas públicas multinivel relacionadas con la mejora institucional y consultor en análisis de políticas públicas en iniciativas locales, sub-estatales e internacionales. Profesor de la *Universidade de Vigo*.

1. Introducción

La presente investigación se asienta sobre la relevancia que, desde algunas décadas hasta la actualidad, tiene el empleo público en la mayor parte de los países desarrollados (Niskanen, 1971). Esta importancia de los efectivos públicos, como elemento que consume buena parte del presupuesto público con el objetivo de una eficaz ejecución de los servicios públicos, fundamenta el que sea necesario dedicar mayor atención al dimensionamiento y planificación de las plantillas públicas (Lupi et al., 2024). Además, como se señala a lo largo de esta investigación, la planificación aparece de inicio como una tarea habitualmente poco profesionalizada, dejada al albur del alto funcionariado, del personal directivo o, directamente, a la esfera política. Cuestiones que pretendemos verificar, al igual que la ausencia de una secuencia de profesionalización que oriente esa labor de planificación.

Esta ponencia pretende ser un punto de inicio para tratar de cubrir cierto vacío de la literatura científica, ya que si bien la planificación estratégica es mencionada de forma reiterada como elemento aconsejable -sin ir más lejos en la propia normativa sobre empleo público en España-, pocas son las investigaciones que se han dedicado a detallar las acciones que esta labor de planificación ha de reunir (Colley y Price, 2010). En todo caso, los escasos trabajos de la literatura científica han confirmado hasta el momento que lo habitual es que no haya suficientes datos sobre la fuerza laboral para respaldar una correcta planificación de los recursos humanos (IPA, 2012).

En este sentido, queremos partir del análisis de la realidad de la planificación estratégica en recursos humanos en diferentes municipios de Galicia de más de 30.000 habitantes a través de herramientas cualitativas, sobre la base de una limitada implantación de esta planificación, con las consecuencias que ello tiene para el rendimiento de las políticas públicas en contextos de proximidad.

2. Marco teórico

El empleo público no es una cuestión estructural de carácter objetivo sino un componente subjetivo (Pineda, 2019) que responde a cuestiones políticas de modelos económicos e incluso sociales y culturales (OCDE, 2009) sobre la idea misma del sector público que se maneja. Elementos como las características, la dimensión y el modelo de empleo público responden a patrones relacionados con familias políticas y tradiciones administrativas, así como a la consideración de la economía en línea con el sector público y sus servicios.

En este sentido, dado el volumen de servicios y empleo público en los países desarrollados, en los que se destina entre un 20 y un 35% del gasto público al pago de estos efectivos y en los que la Administración pública se configura como el principal empleador (Knies et al., 2018; Pineda, 2019) con un promedio en los países de la OCDE

del 18,4% en 2023 (OCDE, 2025), la planificación se vislumbra como una tarea pública esencial (Cuenca, 2018) y compleja (IPA, 2012), con importantes efectos cruzados entre el sistema de gestión de personas y el rendimiento organizativo (Knies et al., 2018).

A la hora de definir el concepto de planificación de recursos humanos en las organizaciones públicas, se debe asumir la complejidad que entraña el hecho de que estas organizaciones no dispongan de objetivos claros (March y Olsen, 1979), ya que no se concibe estrategia a la que orientarse si los objetivos que guían la acción no están bien fijados y no son conocidos por toda la organización (Cuenca, 2018). En consecuencia, estas organizaciones adolecen de una visión estratégica sobre la posición que desean ocupar en el futuro (visión), aspecto que nos situaría ante su vinculación con la naturaleza cambiante de los objetivos marcados por la esfera política que se maneja en claves de orientación “cortoplacista” relacionadas con el calendario electoral (Salvador, 2001).

El adjetivo de “estratégica” pretende hacer hincapié en la necesidad (Colley y Price, 2010) de alinear las decisiones sobre el personal con los objetivos estratégicos que pretenda conseguir una Administración desagregada en los objetivos de sus departamentos (Cotten, 2007). De hecho, esta función de planificación se relaciona con la importante falta de profesionalización que la ha afectado de forma tradicional (Sánchez, 2012), convirtiéndola en una tarea de frecuente gestión en el terreno de la lucha de poder entre departamentos, entre espacios de poder político o incluso entre cuerpos burocráticos en pugna por aumentar su dimensionamiento y presencia independientemente de su necesidad o no (Salvador, 2001).

Esta situación de partida (Gorriti y Jiménez, 2018), tradicionalmente justificada por un entorno “incrementalista” (Parrado, 2002) y poco proclive a la utilización racional de los recursos (Mayntz, 1985), complica el proceso de mejora de la gestión de recursos humanos. Además, es necesario tener en cuenta la presencia habitual de disfunciones operativas relacionadas con la gestión de las fuentes de información sobre personal y su integración (Bouzas, 2011), con la consecuente aparición de duplicidades y problemas de tratamiento de la información.

Siguiendo a Vetter (1972) e incorporando los matices de Cuenca (2018), la planificación de recursos humanos podría configurarse como el proceso por el que una organización se asegura el número suficiente de personal, con la cualificación necesaria, en los puestos de trabajo adecuados y en el tiempo oportuno para hacer las cosas más útiles económicamente. Representaría, por tanto, una relación entre los objetivos y los medios que se disponen para su cumplimiento y, en definitiva, aludiendo a Cotten (2007), ayuda a garantizar que la organización tenga las personas adecuadas con las habilidades adecuadas en el trabajo adecuado y en el momento oportuno.

Herrero (1995) apunta que la planificación se compondría de un conjunto de actividades interrelacionadas que entroncan con algunos de los subsistemas de personal (Bohlander y Scott, 2007) como, entre otros, el de selección (para conseguir candidatos idóneos), el de formación (para asegurarse de que posean la mejor y más actualizada cualificación), o el de ordenación de los efectivos (para la mejor definición posible de los puestos a proveer en relación con la carga de trabajo).

Las explicaciones a la tradicional inexistencia de métodos técnicos de planificación de recursos humanos se reducen a la presencia de una gran diversidad de colectivos, a la complejidad y dimensión de la Administración pública (Albi et al., 1997; Salvador, 2001), a la multiplicidad de unidades y organismos frente a la importancia de un registro de datos centralizado (Colley y Price, 2010), y a la falta de concreción de objetivos estratégicos, dada la preeminencia del carácter político en la orientación de las Administraciones públicas. En definitiva, desde una perspectiva cortoplacista y estrictamente partidista puede “interesar” el carácter intuitivo y poco formal con el que tradicionalmente se han determinado las necesidades de recursos humanos en el ámbito público (Salvador, 2001), aspecto que hace más complejo el desarrollo de una correcta planificación estratégica (Colley y Price, 2010).

A pesar de todo lo mencionado, la necesidad de planificar técnica y objetivamente las plantillas públicas ha ganado una aceptación generalizada. Así, en términos conceptuales y genéricos, la planificación de recursos humanos en las Administraciones públicas es entendida como una acción estratégica (Barzelay, 2006) incluso por los propios gobernantes, y de diseño a largo plazo (Bohlander y Scott, 2007). No obstante, sigue siendo observada como una de las principales carencias y fuente de fracasos de las Administraciones públicas actuales, en parte por la enorme complejidad de la dimensión y diversidad de tareas (e intereses contrapuestos) que incluye cualquier Administración pública (Salvador, 2001).

En una síntesis de esos factores “penalizadores” presentes de forma universal en las tareas de planificación estratégica de los recursos humanos, podríamos señalar los siguientes factores (ver Tabla 1) atendiendo a la bibliografía principal consultada.

Tabla 1. Problemas universales de planificación de recursos humanos del sector público

1. Complejidad y diversidad de la Administración pública
2. Escasa orientación estratégica y tendencia a procesos intuitivos
3. El problema del incrementalismo
4. Las deficiencias de los registros de personal
5. La incidencia del corporativismo

Fuente: Elaboración propia sintetizando la bibliografía consultada

3. Hipótesis

Atendiendo a estos factores, esta aproximación establece como hipótesis que las Administraciones locales españolas utilizan de modo iniciático y limitado las herramientas de la planificación estratégica en recursos humanos para el análisis y dotación de medios adecuados en los diferentes departamentos municipales. Esta

situación, que se analizará específicamente en los ayuntamientos de Galicia de más de 30.000 habitantes, supone riesgos para la adecuación entre medios personales y necesidades de las políticas públicas de proximidad, así como otra serie de problemas relacionados con la legitimación de los resultados de las políticas públicas y de las Administraciones públicas (Easton, 1965), con el elevado peso de diferentes actores en el proceso, así como con los efectos que pueden derivarse para la salud de la democracia (Acemoglu y Robinson, 2012).

También se plantea como hipótesis la existencia de una profunda brecha entre el diseño teórico y la capacidad institucional real de las entidades analizadas, conectada con una relación directa entre el tamaño de los ayuntamientos y su capacidad institucional para avanzar hacia un modelo profesional y protocolizado de planificación de recursos humanos. Y ello por cuanto, aunque las entidades objeto de estudio tienen más de 30.000 habitantes, las diferencias de población y de recursos humanos y económicos entre ellas es notoria.

Lo que nos lleva a la siguiente hipótesis, derivada de que existiendo condicionantes políticos y restricciones institucionales percibidas como factores decisivos, el aumento de capacidad técnica no bastaría para hacer cambiar el modelo, puesto que serían necesarias políticas de fortalecimiento institucional, sofisticación, e interiorización de la necesidad de profesionalizar algunas dimensiones tradicionalmente permeables a la politización, como la dirección pública o la planificación de los recursos humanos (Zolak et al., 2025).

De este modo, resumimos las principales hipótesis:

H1.- Existe en la actualidad una escasa y limitada planificación estratégica de recursos humanos en el nivel local español y, singularmente, gallego.

H2.- Existe una brecha entre el diseño teórico y la capacidad real de planificación de estas entidades, conectada a su vez con el tamaño de los municipios.

H3.- Existe una insuficiente cultura de la planificación de los recursos humanos que trasciende los condicionantes políticos y restricciones institucionales.

4. Contexto en España y Galicia

En relación a la situación de la planificación de recursos humanos en las Administraciones españolas, es necesario apuntar que se detectan procesos de establecimiento de necesidades y dimensionamientos de plantillas guiados por los factores anteriormente mencionados. Se consolida, así, la senda del “incrementalismo intuitivo”, establecido por Braybrooke y Lindblom (1963) en la línea política. Esta interpretación vincula la importancia de un área administrativa (y, por lo tanto, de sus responsables) con la dimensión de los recursos humanos y económicos que es capaz de movilizar.

Como ha señalado la literatura clásica (Herrero, 1995), España carece de una planificación de recursos humanos, concebida en un sentido integral, que tenga en cuenta las diferentes Administraciones. Esta carencia se agrava con la cuestión del intenso envejecimiento estructural de las plantillas públicas (Pineda, 2019), previéndose en la

próxima década¹ que más del 50% del personal empleado público pase a la jubilación (Jiménez, 2024). A este escenario habría que sumar las dificultades relacionadas con la generación y procesamiento de información primaria (Bouzas 2011; IPA, 2012) minimizando el uso de los sistemas de información en aspectos estratégicos como el apoyo a la toma de decisiones o a la evaluación de decisiones tomadas en el pasado (Salvador, 2008).

La normativa sobre planificación de necesidades, que se remonta a los “planes de empleo” iniciados en los años 90 del siglo pasado, sigue delegando en el/la responsable de cada centro directivo (por ejemplo un/a director/a general o responsable de una agencia) la competencia para establecer la dimensión idónea en cantidad y calidad de los recursos humanos que dicho centro decisor necesita, bajo la impronta de un modelo no sistematizado ni protocolizado, que deja al juicio de la persona responsable de la unidad la definición de las necesidades de personal. Práctica de delegación de la dotación de personal en los centros directivos que se complementa con la ausencia de una “técnica” adecuada para la realización del ejercicio de planificación. Si a esto se añade, en el vértice de la pirámide organizativa, que los puestos de responsabilidad política no tienen por qué saber nada de planificación estratégica de recursos humanos, y que el personal directivo público tampoco suele tener un nivel de preparación profesional para dicha misión (Pineda, 2019), el terreno para el incrementalismo asistemático de los efectivos humanos, está preparado.

Las unidades de gestión de recursos humanos, que deberían hacerse cargo del análisis organizativo y de dimensionamiento, siguen asentadas en una fuerte óptica jurídica centrada en la garantía del cumplimiento de la legalidad administrativa y de las normas de función pública, así como en el control de gasto. Además, tampoco abundan los análisis precisos de cargas de trabajo o de perfiles y cualificaciones necesarias en las unidades, a lo que hay que sumar la escasa preparación en temas de organización para diseñar esquemas o estructuras orgánicas idóneas.

La falta de planificación es especialmente relevante en el caso español dada la complejidad del entramado institucional y administrativo del Estado autonómico y descentralizado con una multiplicidad de focos de poder político, cada uno de los cuales resulta permeable a la lógica de relaciones y afinidades en función de la expectativa de aumento de las plantillas de personal.

No obstante, cabe señalar que tanto en las relaciones y acuerdos sindicatos-Administración, como en la normativa del Estatuto Básico de Empleo Público (EBEP, en su refundición normativa de 2015) o informes institucionales tan importantes como el de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) del año 2013, se resalta de manera decidida (art. 69 del EBEP) la importancia de la función de planificación rigurosa de necesidades. Sin embargo, sigue quedando en manos de la

¹ Ver el Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas del Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública del Gobierno de España. Disponible en <https://digital.gob.es/gl/funcion-publica/dgfp/registro-central-personal/boletin>. Consultado el 28 de julio de 2026.

voluntad política la implementación de dicha planificación y, en la actualidad, los intentos de incorporar un sistema profesionalizado (como se puede comprobar en los acuerdos de la función pública en España) continúan, en lo fundamental, siendo desarrollados de modo limitado. El reciente marco normativo introducido por la Ley 20/2021 en España, acomete la problemática de la alta temporalidad señalada constantemente por la Unión Europea y ha evidenciado la necesidad urgente de pasar de una planificación reactiva e intuitiva a una basada en datos y prospectiva (Paniagua, 2023).

En este sentido, en los últimos años la Administración General del Estado, a raíz de la aprobación del Real Decreto Ley 6/2023 de Medidas Urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo², ha abierto un nuevo marco de actuación. Así, destaca la aprobación por parte del Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública de la Orden TDF/380/2024 sobre planificación estratégica de los recursos humanos de la Administración del Estado³.

De hecho, el Preámbulo de la Orden TDF/380/2024 menciona que la planificación estratégica de recursos humanos “se constituye como el principal instrumento para alinear los objetivos de la administración y sus políticas públicas, con las necesidades de personal, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo”, siendo su objetivo “contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad”, y configurando la evaluación del desempeño el elemento que cierra el sistema de la planificación.

Dentro de este esquema, la Secretaría de Estado de Función Pública tiene la misión de desarrollar las herramientas comunes de la planificación, así como los Planes de ámbito general (Art. 4), en tanto que los planes específicos de recursos humanos serán desarrollados, en cada una de las áreas funcionales, por los departamentos ministeriales, organismos públicos o entidades vinculadas (Art. 5), siempre atendiendo a un contenido determinado por la propia Orden TDF/380/2024 en el que destaca, entre otras, (i) el análisis de disponibilidades y necesidades de personal en términos cuantitativos y de perfiles; (ii) las necesidades de nuevo personal; o (iii) la adopción de medidas sobre la organización del trabajo y cualificación de los profesionales.

El Estatuto Básico del Empleado Público también incluye la planificación en su artículo 1.3.f), aunque de forma poco novedosa, pues ya estaba preceptuada en la Ley 22/1993 en el ámbito de la gestión de recursos humanos (a través de infructuosos planes de empleo) y con unas Ofertas públicas de empleo que aparecían ya en la Ley 30/1984 para la reforma de la Función Pública.

² Ver en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-25758-consolidado.pdf>. Consultado el 28 de julio de 2026.

³ Ver en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?lang=gl&id=BOE-A-2024-8610. Consultado el 28 de julio de 2026.

La planificación en el EBEP se presenta como una forma de actuación para la eficacia y la eficiencia en la distribución de efectivos, orientando a las Administraciones hacia un aumento del grado de rigor con que se debe llevarse a cabo, incluyendo recomendaciones sobre la importancia del análisis cuantitativo y cualitativo de las necesidades de personal, previsiones sobre los sistemas de organización y estructuras de ordenación, medidas de movilidad, de cobertura o de formación, cerrando el esquema una vez más con el documento “Oferta Pública de empleo” (OPE) como resumen final de necesidades (arts. 69 y 70) y principal instrumento de planificación, si bien sigue orientado como instrumento contable y presupuestario (Fondevila, 2022).

Todo lo anterior está presidido, además, por la idea de que es cada Administración autonómica (“medidas abiertas”) la que debe realizar dicho ejercicio de planificación redundado en una hipotética mejora de la productividad una vez adaptada esa planificación al funcionamiento de cada ente. Jiménez Asensio (2018) ha puesto de manifiesto como las ofertas públicas de empleo en España funcionan como instrumentos obligatorios, pero claramente discrecionales en la cuantificación de efectivos.

Además, en la tradicional pugna entre organización y economía, en el caso español suele ganar la orientación de la función pública como elemento a controlar desde la Hacienda pública, como se puede comprobar también jurisprudencialmente en sentencias como la dictada el 30 de junio de 1997 (recurso 413/1995).

Esta situación se ve incrementada notablemente en el ámbito local. Centrándonos exclusivamente en el nivel municipal (prescindiendo de diputaciones, mancomunidades, áreas metropolitanas u otras entidades que operan en el sector local), España cuenta en la actualidad con 8.132 municipios, lo que supone un número muy superior a la media europea; además, solo de una forma muy limitada se han seguido las tendencias hacia la fusión (que en España continúa siendo voluntaria) impulsadas desde el norte y centro de Europa. Esto tiene un efecto claro en materia de planificación de recursos humanos, puesto que más del 60% de estos municipios tienen menos de 1.000 habitantes y alrededor de 1.400 no superan los 100 residentes. No obstante, aunque en Galicia también está muy presente la cuestión del “inframunicipalismo” y el desequilibrio demográfico entre costa e interior, los ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes únicamente suponen el 11,5% del total de 313 municipios gallegos, lo que posibilita una “ventana de oportunidad” más favorable a la introducción de mecanismos de planificación⁴, sobre todo en los 14 ayuntamientos que en este momento superan los 30.000 habitantes y respecto de los que el Anteproyecto de Ley de Administración local de Galicia, actualmente en tramitación, prevé nuevos instrumentos organizativos, incluso en el ámbito directivo.

Es aquí donde queremos incidir, precisamente porque los estudios organizativos o de dimensionamiento de unidades o plantillas, siguen siendo escasos y poco técnicos, sobre todo en relación a la Administración local, con los efectos correspondientes en términos de rendimiento institucional de las políticas públicas de proximidad.

⁴ Incluso se han producido, en los últimos años, dos procesos de fusión municipal: Oza-Cesuras y Cerdedo-Cotobade.

La función del correcto dimensionamiento cuantitativo y cualitativo de unidades administrativas con el objetivo de responder a necesidades sociales profundamente cambiantes sigue así –en lo básico– desprofesionalizada, y, o bien cae del lado de la politización (a fin de cuentas generar unidades administrativas más grandes y de más nivel es muestra de poder político de quien las dirige) o bien del corporativismo (todos los cuerpos tienen interés propio en la ampliación de dimensión, con una sensación –más o menos consciente– de aumentar su importancia, status, expectativas de ascenso o poder dentro de la organización), con los efectos cruzados que, en la línea de lo mencionado, se generan sobre las políticas públicas y, a su vez, sobre el debilitamiento de las propias instituciones.

Cabe mencionar por último la idea de que protocolizar la planificación no garantiza la efectiva implementación. Como se verá en la tabla relativa al diseño de un método técnico para la planificación, serán necesarias acciones de socialización y liderazgo político-directivo para la implementar efectivamente una planificación estratégica de recursos humanos.

5. Diseño de la investigación

La metodología utilizada para conseguir los objetivos de la investigación se basa por un lado en la revisión profunda de la literatura existente sobre el tema, tanto de fuentes primarias, como secundarias o terciarias (Ruchika et al., 2022); y esto con importante presencia de la conocida como “literatura gris” que emana de las propias entidades públicas, con documentos primarios que incluyen políticas de recursos humanos, informes anuales, memorias de actividad o legislación del servicio público.

No obstante, el peso de la metodología recaerá en dos instrumentos de marcado carácter cualitativo.

De un lado, la “observación participante” (Malinowski, 1922), a través de las actividades con efectivos públicos que contribuirán, una vez se sistematice la información, a obtener una imagen del estado de la cuestión de la planificación de recursos humanos en sus organizaciones. Con esta técnica, podemos captar de forma no estructurada tanto las conductas observables como los significados y subjetividades del grupo, a fin de conseguir información cualitativa en los debates con el funcionariado público (entendido en sentido amplio, como todo aquel que presta servicios para las Administraciones Públicas) que, además, ha sido estudiante de Grado, de distintos másteres en Dirección y gestión pública y/o de otros productos académicos de forma presencial u online. La información, sin datos personales, se recaba desde el rol de profesorado-investigador y desde la lógica de ir replicando la práctica del debate en clase con conclusiones sistematizadas. El grueso de estas actividades viene representado por las implementadas desde el Grado en Dirección y Gestión Pública, así como en el máster online en Dirección Pública y Liderazgo Institucional, todos ellos estudios de la *Universidad de Vigo*. No obstante, la información también proviene de cursos de formación de alta función pública de distintas partes del Estado español, con fuerte presencia de este tipo de productos (ver Tabla 2) en los planes de formación continua de Administraciones de distintos niveles territoriales.

Tabla 2. Fuentes de información cualitativa, como observación participante, utilizadas en la investigación

Actividad formativa	Participantes
Grado universitario en Dirección y Gestión Pública de la <i>Universidade de Vigo</i> (desde 2009 a 2026)	Estudiantado en general con importante presencia de funcionariado especialmente en la modalidad virtual puesta en marcha a partir del curso 2020-2021
Máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional de la <i>Universidade de Vigo</i> (desde 2012 a 2026)	Estudiantado en general, pero con predominio de empleados/as del sector público de todo el mundo
Curso de Directivos/as de la Administración local (Diputación de Pontevedra, 2013)	Funcionariado de la Administración local en entes locales de la provincia de Pontevedra
Curso de liderazgo para personal directivo de la <i>Universidade de Vigo</i> (2015)	Empleados/as públicos/as tanto de perfil docente como administrativo
Máster en Administración pública (UCA-El Salvador) desde 2018 a 2024	Empleados/as públicos/as de distintas Administraciones salvadoreñas
Máster en Dirección Pública y Liderazgo del Instituto Nacional de Administración Pública-INAP (desde 2020 a 2024)	Empleados/as públicos/as, de nivel superior, de distintas Administraciones territoriales en España
Curso sobre liderazgo en el INAP (desde 2020 a 2023)	Empleados/as públicos/as de distintas Administraciones territoriales en España
Curso de formación directiva para empleados/as públicos/as de la <i>Universidade de Santiago de Compostela</i> (2023)	Empleados/as públicos/as, de nivel directivo o predirectivo de la Institución
Plan estratégico de recursos humanos de la Junta de Andalucía (2022-2023)	Empleados/as públicos/as, de nivel directivo o predirectivo de la Institución junto a personal del ápice estratégico de designación política
Asesoría académica en la elaboración del Estatuto del personal directivo de la Junta de Andalucía (2024)	Empleados/as públicos/as, de nivel directivo o predirectivo de la Institución junto a personal del ápice estratégico de designación política
Máster de Dirección Pública de la Junta de Andalucía (I Edición 24-25)	Empleados/as públicos/as, de nivel directivo o predirectivo de la Institución junto a personal del ápice estratégico de designación política
I Congreso nacional de empleo público, (Madrid, 2024)	Empleados/as públicos/as, de nivel directivo o predirectivo, Universidades y agentes privados dedicados a la formación de funcionariado

Fuente: Elaboración propia

Del otro, se pretende también efectuar investigación empírica mediante “entrevistas semiestructuradas” y, por tanto, con preguntas cerradas y fijadas previamente a actores clave de la gestión de recursos humanos, junto a preguntas abiertas para analizar la parte narrativa o discursiva.

Esta parte trata de obtener una imagen fidedigna, basada en el estudio de los casos analizados y con las prevenciones consiguientes sobre su representatividad, pero aproximando, por su complementariedad, la teoría y el estudio de caso. Cabe recordar, siguiendo a Della Porta y Keating (2013), que esta técnica es especialmente útil cuando se investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, en el que las fronteras con su contorno no son claramente evidentes.

Por lo tanto, se opta por privilegiar una metodología cualitativa que creemos más adecuada en investigaciones exploratorias en las que es difícil encontrar investigaciones similares previas. No obstante, de forma complementaria, se utilizarán técnicas de análisis de contenido y explotación cuantitativa de patrones comunes o indicadores descriptivos cuando las respuestas lo permitan.

En paralelo, y como se ha señalado anteriormente, el objeto de esta investigación (al menos en esta primera fase) se centrará en el análisis del estado de madurez organizativa en la planificación de los recursos humanos de una concreta Administración pública (la local), en una determinada Comunidad Autónoma (Galicia), y circunscribiéndose a unas entidades que cumplan unos parámetros específicos, tal como se ha mencionado con anterioridad: los 14 ayuntamientos de Galicia de población de más de 30.000 habitantes según el padrón municipal de habitantes oficial⁵, correspondiéndose con las localidades de A Coruña, Ames, Arteixo, Carballo, Culleredo, Ferrol, Lugo, Narón, Oleiros, Ourense, Pontevedra, Santiago de Compostela, Vigo y Vilagarcía de Arousa.

A su vez, las entrevistas semiestructuradas se realizarán a agentes clave en gestión de recursos humanos: responsables técnicos y políticos, mayoritariamente jefes/as de servicio y miembros de los Gobiernos Locales con responsabilidades en el área de Recursos Humanos o personal. En cuanto a su contenido, versarán sobre cuestiones que permitan auditar el nivel de desarrollo o en su caso inexistencia, de métodos protocolizados y técnicos de detección de necesidades para la elaboración de una correcta planificación estratégica de recursos humanos.

Es verdad que este diseño introduce un sesgo (territorio específico -Galicia- con predominio de poblaciones importantes en número de habitantes); ahora bien, si se concluye que estas poblaciones (dotadas de mayor capacidad institucional) no planifican profesionalmente sus efectivos, podría decirse que lo mismo acontecerá en las más pequeñas en las que el músculo institucional es aún menor.

6. Resultados

Los resultados que se obtengan a través de la metodología aplicada en la investigación permitirán determinar si se confirman o refutan las hipótesis planteadas, sustentadas en

⁵ Véase en Instituto Galego de Estatística: <https://www.ige.gal/>. Consultado a 28 de julio de 2026.

que existe una escasa y limitada planificación estratégica de los recursos humanos en las Administraciones locales analizadas, una brecha entre el diseño teórico y la capacidad real de planificación de estas entidades, y una insuficiente cultura de la planificación que trasciende los condicionantes políticos y restricciones institucionales.

7. Conclusiones provisionales

La aproximación que aquí se presenta se centra en comprobar teórica y empíricamente el nivel técnico-profesional con el que se abordan los procesos de planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones locales en España.

De este modo, la investigación cuyo diseño se ha mostrado, permitirá comprobar si los resultados confirman las hipótesis de partida, en el sentido de evidenciar que la planificación de recursos humanos (singularmente en el nivel local gallego) es una tarea todavía no resuelta, con politización intensa, y presencia de otros valores que poco tienen que ver con el fin público, como puedan ser el interés de los departamentos, de determinados grupos funcionariales, cuerpos especiales, tipologías de empleados/as o incluso el factor personal y su incidencia sobre estos procesos.

No obstante, provisionalmente, parece inferirse (al menos de la experiencia obtenida en la observación participante) que la técnica de la planificación estratégica, incluso no estando protocolizada y sin una obligación normativa en los entes locales, comienza a avanzar sobre el criterio de oportunidad política, aunque a diferentes velocidades y con distintos prismas en función del tamaño, capacidad y voluntad de cada municipio. Así, elementos como las consideraciones técnicas, las justificaciones de cargas de trabajo o perfiles, así como el comenzar a pensar “estratégicamente” con visión prospectiva de cómo debería ser la plantilla pública a medio y largo plazo, empiezan a ser condicionantes de primer orden.

Finalmente, cabe añadir que el pensamiento estratégico es aún más importante en la actualidad en cuanto al reclutamiento del personal público. El impacto de la inteligencia artificial, la digitalización acelerada y la inusitada velocidad de los cambios en la sociedad de hoy, implica repensar estratégicamente qué tipo de funcionariado y con qué competencias se va a necesitar en el presente y, sobre todo, a medio y largo plazo. La vinculación permanente de buena parte de los efectivos públicos y los cambios en las sociedades digitales actuales exigen, en pos de la aportación actual y futura de valor público, que se extienda la precisión en los procesos selectivos y las formas de reclutamiento.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.
- Albi, E., González, J., y López, G. (1997). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Ariel Economía.
- Australian National Audit Office-ANAO (2002). *Managing People for Business Outcomes. Audit Report, 61*, ANAO.

- Barzelay, M. (2006). O estudo do desenvolvemento de estratexias nas organizacións gobernamentais: como integrar a xestión estratéxica e as teorías de prácticas sociais. *Revista Galega de Administración Pública*, 1(2), 9-25.
- Bohlander, G., y Scott, S. (2007). *Administración de Recursos Humanos*. Thomson learning.
- Bouzas, R. (2011). Sector público: Los RRHH en las Administraciones Públicas en España. En C. González, R. Gutiérrez y M. Martínez (coords.), *Gestión de recursos humanos. Contexto y políticas* (pp. 259-278). Thomson-Civitas 2011.
- Braybrooke, D., y Lindblom, C. E. (1963). *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*. The Free Press.
- Colley, L., y Price, R. (2010). Where Have All The Workers Gone? Exploring Public Sector Workforce Planning. *Australian Journal of Public Administration*, 69, 202-213. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00676.x>
- Cotten, A. (2007). *Seven steps of effective workforce planning*. IBM Center for the Business of Government.
- Cuenca, J. (2018). Instrumentos de planificación de recursos humanos y selección: ¿Cambio de paradigma?. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 36-51.
- Della Porta, D., y Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Akal.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons.
- Fondevila, J. (2022). La planificación estratégica de recursos humanos en la administración pública: ¿realidad o ficción? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 22, 8-25. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.22.2022.01>
- Gorriti, M. (2025). La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI. *Documentación Administrativa*, 13, 10-32. <https://doi.org/10.24965/da.11429>
- Gorriti, M., y Jiménez, R. (2018). Mantener o transformar (gestión inteligente de vacantes en el empleo público del futuro). [Entrada de blog]. <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/09/25/mantener-o-transformar-gestion-inteligente-de-vacantes-en-el-empleo-publico-del-futuro/>
- Herrero, R. (1995). Estrategias de planificación. La oferta de empleo público. En B. Olías (coord.), *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas* (pp. 171-196). Editorial Complutense.
- IPA (2012). Workforce planning in the Irish Public Service. *Research Paper*, 7.
- Jiménez, R. (2018). «Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 8-29.

- Jiménez, R. (2024). *La gestión del empleo público en España: Desafíos ante el relevo generacional y la inteligencia artificial*. Catarata.
- Knies E., Boselie, P., Gould-Williams, J., y Vandenabeele, W. (2018): Strategic human resource management and public sector performance: context matters. *The International Journal of Human Resource Management*. 35(14). <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1407088>
- Lupi, A., Nolan-Flecha, N., y Handlos Thomassen, N. (2024), Size and composition of public employment: data sources, methods and gaps: Towards improved internationally comparable data on public employment, *OECD Working Papers on Public Governance*, 76, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/32c7477be-en>.
- Malinowski, B. (1922). *Argonauts of the Western Pacific*. Routledge.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1979). *Ambiguity and choice in organizations*. Scandinavian University Press.
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la Administración Pública*. Alianza.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Routledge.
- OCDE (2009). Employment in general government and public corporations en Government at a Glance 2009.
- OCDE (2025). Employment in general government. Government at a Glance. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en/full-report/employment-in-general-government_da6cfac5.html
- Paniagua, G. (2023). La reforma de la planificación de recursos humanos tras la Ley 20/2021: De la estabilización a la estrategia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 45-62. <https://doi.org/10.24965/reala.11182>
- Parrado S. (2002). *Sistemas administrativos comparados*. Tecnos.
- Pineda, C. (2019). Retos de futuro en la gestión de los recursos humanos públicos en España. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4).
- Ruchika J., Vishal S., y Biju V. (2022). Literature search: Simple rules for confronting the unknown. *Medical Journal Armed Forces India*, 78(1), S14-S23. <https://doi.org/10.1016/j.mjafi.2022.07.009>
- Salvador, M. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista del CLAD reforma y democracia*, 20.
- Salvador, M. (2008). Nuevas tendencias en gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: ¿están cambiando las reglas del juego? *Revista Internacional de Organizaciones*, 1, 109-127.
- Sánchez, M. (2012). La Administración tras la crisis: el empleo local. Ponencia presentada al XII Congreso sobre recursos humanos en el sector público.

- Vetter, E. W. (1972). The nature of long range manpower planning. En M. J. Matteson, R. N. Blakeney, y D. R. Domm (Eds.), *Contemporary personnel management: A reader* (pp. 94–103). Canfield Press.
- Zolak Poljašević, B., Gričnik, A. M., y Šarotar Žižek, S. (2025). Human Resource Management in Public Administration: The Ongoing Tension Between Reform Requirements and Resistance to Change. *Administrative Sciences*, 15(3), 94. <https://doi.org/10.3390/admsci15030094>