
La profesionalización de la dirección de recursos humanos en los Gobiernos locales españoles¹

J. Javier Cuenca Cervera

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València.

Director de Recursos Humanos del Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia

1. Introducción
2. Los desafíos 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): ideas de política, 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

Resumen

El propósito del estudio 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: *recursos humanos; Gobiernos locales; profesionalización directiva; nuevo institucionalismo.*

Abstract

The aim of this article is to defend a significant institutional innovation: the establishment and spreading of a professional senior civil service in local governments which are suffering the consequences both of the effects of the economic crisis and their deficient structural features. First, the article describes the institutional precedents of this institution. Second, it develops a theoretical framework that pursues the establishment of the senior civil service specially taking into account its professional profile, which is the fundament of its institutional growth and learning process.

Keywords: human resources; local governments; senior civil service; new institutionalism.

1. Una versión previa de este trabajo fue presentada en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, en el grupo de trabajo sobre la "dirección pública profesional en España", celebrado en Murcia en septiembre de 2011. Agradezco los comentarios al respecto formulados por Enrique Varela y Joaquim Brugué.

1. Introducción

El propósito del trabajo 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, destacando el dedicado al gobierno de los temas relacionados con el empleo público local, uno de los factores más relevantes de su arquitectura (Sánchez Morón, 2010). Convergen pues, aspectos coyunturales y estructurales, que permiten aventurar el poco éxito en la reorientación de un nivel administrativo necesitado de reformas que modifique las inercias arraigadas. En esta línea se defiende la introducción de lo que Jiménez Asensio (2011) califica de “institución de mediación”, la dirección pública profesional (DPP), si bien con una orientación más especializada. Constatada su relevancia, la cuestión es la siguiente: ¿sobre qué bases conceptuales se puede articular una dirección pública profesional de recursos humanos en nuestra Administración local?

Además de explorar los aspectos por así decir “técnicos”, la respuesta a este interrogante aconseja 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 le-

gales, sino en aspectos relevantes referidos a la gestión del sistema en su conjunto, que son los que explican en gran medida el *statu 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 de la realidad del ejercicio profesional, pluralista, compleja y fragmentada 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. Este planteamiento es el que puede hacer posible la introducción de un actor nuevo que, dotado de recursos y habilidades hasta ahora inexistentes en términos generales, puede introducir una mayor racionalidad técnico-económica en la gestión.

El marco teórico que sustenta el trabajo se basa en el nuevo institucionalismo de las ciencias sociales. Tal y como se sostiene, este enfoque proporciona un armazón conceptual idóneo 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 del arranque 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 las reflexiones generadas en su desarrollo en la interacción con los alumnos, así como por las diversas investigaciones sobre el marco institucional del empleo público local en curso.²

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

2. El contenido del artículo refleja los argumentos de su autor, sin que necesariamente sean compartidos por el INAP como organización o por las restantes personas que han tenido un papel protagonista en el desarrollo del Programa, entre las 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.

encuadrados en situaciones concretas, afectados a su vez por un conjunto de factores exógenos, cuya interacción repetida causa unos determinados impactos en el sistema. 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 similar a determinados incentivos, y se valen de determinados mecanismos para afianzar sus propios intereses.

A los efectos que aquí interesan –calibrar 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 de personal. Estos rasgos han producido una débil institucionalización, y en consecuencia un arreglo institucional incapaz de resolver los problemas de acción colectiva para los que fue diseñado y cuyos criterios de desempeño incumple claramente (Rothstein, 2001; Hecló, 2010). El marco institucional del empleo público local tiene a día de hoy serios problemas para disponer de 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), es imprescindible una perspectiva temporal amplia. La situación de nuestro empleo público local resulta explicable si atendemos a los cambios que en los años ochenta operaron sobre el empleo público local español. 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 diversos. En un breve lapso de tiempo –entre 1984 y 1986– coincidieron reformas de la función pública, del Gobierno local o de las relaciones laborales, todo ello en un contexto

de expansión de servicios posibilitado por la llegada de fondos comunitarios. Esta verdadera coyuntura crítica del empleo público local en nuestro país (Pierson, 2004; Mahoney, 2000) condicionó la interacción de los actores, dando lugar a diversos impactos. 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, la 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. 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.

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 8.000 municipios, 6.817, el 84%, tienen un censo de población inferior 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 1.200 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 con el fracaso en su implantación.³ La dejación del centro, en el momento trascendente de un cambio de modelo de función pública, facilitó su fracaso en la esfera local.

Por último, el tercer rasgo estructural, la característica sindicalización del empleo público local, también puede ser explicada a la luz de decisiones racionales adoptadas en aquellos años por los agentes que operan en el sistema, que aprovecharon las oportunidades proporcionadas por las reformas. El término “sindicalización” 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 1985. La LOLS potenció su papel en el entorno público. La opción legislativa de decantar la representación sobre las secciones sindicales (artículo 6.º) 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 este papel. Son los sindicatos, no los órganos electos (delegados o juntas de personal), quienes tienen el rol negociador. Esta re-

forma legal operó sobre un entorno institucional, el municipal, en el que desde 1981 se disponía sorprendentemente de una norma que, prácticamente, permitía a las centrales sindicales “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 dan idea tanto los intentos judiciales de poner freno a la misma, en forma de una jurisprudencia contraria,⁴ como los informes del Tribunal de Cuentas.⁵

El caso es que en dicho contexto arraigaron unas dinámicas de funcionamiento que pueden ser descritas a la luz del concepto politológico de la dependencia de senda (*path dependency*), y su pervivencia hay que buscarla en la utilidad percibida por los actores intervinientes en punto a sus intereses (Mahoney, 2000; Pierson, 2004). La reforma operada en los años ochenta favoreció a actores como la clase política local o las organizaciones sindicales, al punto de ser calificada la situación resultante a día de hoy como de “captura” del empleo público (Sánchez Morón, 2010:67).

Es sobre un contexto como el descrito sobre el que ha “caído” una crisis económica de una dureza e intensidad imprevistas. 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

3. 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 de reglas básicas y programas mínimos (Real decreto 896/1991, de 7 de junio).

4. 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 a su libre albedrío”.

5. 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 señalaban como principales deficiencias e irregularidades, además de que las entidades locales suelen carecer de la RPT, la laboralización creciente y el acceso de este personal con menores requerimientos, y el 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.

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 en términos institucionales, procede analizar de modo específico los instrumentos de gobierno del sistema, tanto heterónomos, ajenos a las propias entidades locales –ya sean de supervisión, tutela o asistencia– como autónomos –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 Calvo Sotelo 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 el que sería un antecedente institucional relevante: el denominado Reglamento provisional para los funcionarios administrativos municipales, de 16 de mayo de 1928, en el cual se preveía un rol subsidiario del 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,⁶ 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 ordenadora 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 centralización. El centro se reserva mediante dos técnicas básicas la supervisión de la gestión: la autorización de las plantillas y especialmente la autorización previa 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 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.

6. Fue la Constitución republicana de 1931 la que consagró por vez primera la inamovilidad de los funcionarios municipales, 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, y hasta una “Escuela de funcionarios de Administración local”.

No obstante, a partir de 1978 se produjeron modificaciones de calado, consecuencia de la adecuación de la Administración local a los cambios políticos, un periodo que Márquez Cruz (1994) 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 supervisión, 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.

Cuadro de 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 respeto 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.

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 2.^a dictada para el desarrollo de esta norma, este cargo constituye “el elemento directivo de las funciones burocráticas”. Este rol 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 rol de miembro corporativo, pero, significativamente, es conceptuado como “jefe de personal” y como “coordinador de dependencias y servicios de la corporación” (artículo 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.

4. La dirección profesional de recursos humanos (DRH) en los Gobiernos locales

Llegados a este punto cabría efectuar ya 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 la gestión de personal (rendición de cuentas en materia de 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. Otra 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 si no se reflexiona acerca de quiénes 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 técnicos de la gestión de personas; 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 las consabidas credenciales académicas y de conocimiento, es decir, dispone de las competencias necesarias, 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) constituyen el eje del modelo sobre el que se articula la construcción profesional de esta figura, obviamente pensada para ser aprovechada por organizaciones locales a partir de cierto tamaño,⁷ 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).⁸

5. La DRH (1): ideas de política, 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. Suele pensarse que el Derecho publicado en el boletín oficial por sí solo se abre camino, cuando necesita de gestores que lo impulsen, lo adapten y lo rutinicen en la práctica, convirtiéndolo en una institución arraigada en quienes tienen que aplicarlo, 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). Tampoco el uso de una técnica descontextualizada de lo público es la solución perfecta. No debiéramos caer en esa especie de *zapping managerial* (Pérez Menayo, 1995) que encontramos en algunas instituciones locales, siempre atentas a comprar la última moda en materia de dirección, pero poco dispuestas a innovar de modo profundo.

Las ideas en vigor acerca del contenido de una disciplina son las que gobiernan la práctica profesional. Las ideas de política (*policy ideas*) son las que definen los objetivos sustantivos de cualquier ámbito de la gestión pública. De ahí que haya que conceptualizar la gestión de recursos humanos como lo que es realmente: un conjunto de prácticas de gestión cuya finalidad es ayudar a las organizaciones a conseguir los objetivos que

7. 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, y de probablemente una parte significativa de los 350 municipios de más de 10.000 habitantes.

8. 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).

justifican su existencia (Cuenca, 2010), garantizando el aporte de los profesionales que necesitan, 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 públicos que cumplen los requisitos de conocimiento, experiencia, aptitudes y destrezas que necesita para sus servicios y políticas públicas.

b) Que el comportamiento laboral de tales empleados es conforme al interés público.

Para el primer objetivo resultan imprescindibles las técnicas del análisis de puestos de trabajo, como base para elaborar los requisitos profesionales. Los conocidos manuales de funciones y perfiles. No otra cosa son las tradicionales relaciones de puestos de trabajo, que aúnan el componente objetivo de las tareas (el puesto) con el subjetivo (los requisitos de desempeño del ocupante). Pero conviene tener en cuenta que no solamente hablamos de requisitos formales. Hoy día contamos con un lenguaje integrador, el de las competencias, como medio de vincular al ocupante con el puesto, que atiende a las conductas operativas del mismo, y que constituye la gran novedad de los enfoques de la moderna dirección de recursos humanos.

Pero la gestión pública de personas no es solamente disposición y ubicación del talento, sino también la puesta en práctica de unas prácticas de gestión en materia de ingreso, carrera, formación, retribución, rendimiento y condiciones de trabajo, percibidas como imparciales por los empleados públicos, y diseñadas 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 (2005) ha evidenciado, constituye la variable interviniente entre las políticas de personal y el impacto de los servicios públicos medidos en términos de calidad. Centrarnos en la "conducta profesional" tal y como recoge el EBEP (artículo 20), debe constituir el objeto preferente de la actuación profesional de los directivos locales de recursos humanos.

Esta definición aparentemente sencilla de los objetivos a alcanzar por las unidades de recursos humanos, no debiera confundirnos sobre la facilidad acerca de su puesta en práctica en la realidad cotidiana de nues-

tros 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.

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. 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 demuestra que no es todo tan sencillo. 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 realidad. En definitiva, una auténtica "anarquía organizada", por emplear los términos conocidos de una escuela de politólogos (Cohen, March, Olsen, Kingdon o Zahariadis).

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" (Metcalf, 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. 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, se requiere 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, o 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 en el instrumento que permitiría concretar el acuerdo de objetivos con la institución y que favorecería su evaluación.

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 el 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 clamorosa falta de desarrollo del legislador estatal y autonómico, los Gobiernos locales que deseen impulsar la función directiva tienen ante sí una situación francamente difícil.⁹

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. La 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 –lo que el artículo 13 del EBEP denomina “criterios de idoneidad”– más que en el debate acerca de su régimen jurídico o el cuerpo o escala adecuado para monopolizar la función. Ello conduce al último eje de articulación del 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),

9. A falta de la regulación autonómica existen alternativas como la planteada específicamente por Jiménez 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.

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. Como he argumentado en otra parte (Cuenca, 2010: 235), 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, gené-

ricas o sociales. Las segundas son de tipo ocupacional, específico de la profesión. Ambas conforman el perfil.

¿Qué perfil de competencias demanda el director de Recursos Humanos? 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, 2009; 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, el objeto de este trabajo. 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 calidad 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. La 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 Pública de Recursos Humanos, soporte de acompañamiento a cualquier intento de profesionalización. Se presenta una sugerencia de contenidos que trata tanto de tener presentes 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 directivo, entendiendo por tal la integración de Derecho y *management*, es decir, la complementariedad de los aspectos normativos en la definición de sistemas de gestión tendentes

a solucionar problemas organizativos concretos, todo ello en el formato típico de la formación de directivos: el mundo real. Por ello, el “enfoque docente” debiera concretarse de tres modos diferentes:

A) Exposición del marco teórico-conceptual y, en su caso, 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 entidades locales. Los instrumentos de ordenación de la gestión de personal: Plantillas. RPT. Planes de empleo. OEP. El EBEP. (Enfoque jurídico). (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 atribuidos en su monografía profesional, la definición de los roles y cometidos del puesto de trabajo.

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 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.

CAPOCCIA, G. y KELEMEN, D. (2006): "The study of critical junctures in historical institutionalism". En: *Political Methodology*, p. 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 & Ciudadanía*, núm. 2-2008, p. 47-72. Santiago de Compostela, EGAP.

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: LONGO, F. y ZAFRA, M. (coord.): *Pensar lo público*. Granada, CEMCI-ESADE. P. 45-62.

ECHEBARRÍA, K. (2006): "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y ro-

les en el proceso de elaboración de políticas públicas." En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 34, p. 126-146.

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, núm. 5 (oct. 99), p. 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 propuestas en una perspectiva europea*. En: 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*, núm. 46, vol. 1, p. 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.

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, M. y PALOMAR OLMEDA, A.: *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid, IVAP-Marcial Pons. P. 16-64.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009b): "Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales". En: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, febrero de 2011, p. 57-77.

LEVI, M. (2006): "Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno". En: *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 14, abril 2006, p. 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, núm. 4, p. 507-548.

MÁRQUEZ CRUZ, G. (1997): "Transición y normalización del sistema político local en España". En: ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco J. (coord.): *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid, Universidad Carlos III y BOE. P. 141-204.

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

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. (ed.): *Handbook of new institutional economics*. Springer. P. 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.

PEFFER, J. (1992): *El poder en las organizaciones*. Madrid, McGraw-Hill.

PIERSON, P.

2000: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". En: *The American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, p. 251-267. USA.

2004: *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*.

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

QUIJANO, S. (2006): *Dirección de recursos humanos y consultoría en las organizaciones*. Barcelona, ICA-RIA.

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

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010): "La situación actual del empleo público." En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Madrid, IUSTEL. P. 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, M. y PALOMAR OLMEDA, A.: *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid, IVAP-Marcial Pons. P. 65-121.

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