La professionalització de la direcció de recursos humans en els governs locals espanyols[1]

J. Javier Cuenca Cervera
Professor de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat de València.
Director de Recursos Humans del Consorci Provincial de Bombers de València

1. **Introducció**
2. **Els desafiaments de l'entorn institucional de l'ocupació pública local a Espanya**
3. **La gestió del sistema: breu ressenya històrica**
4. **La direcció professional de recursos humans (DRH) en els governs locals**
5. **La DRH (1): idees de política, context i funcionament**
6. **La DRH (2): perfil de competències**
7. **La DRH (3): desenvolupament d'un projecte formatiu**
8. **Conclusions: la implantació de la DRH a l'Administració local espanyola**
9. **Referències bibliogràfiques**

Resum

El propòsit de l'estudi és apostar per una innovació institucional rellevant: l'adopció i la difusió de la direcció pública professional de recursos humans en els governs locals del nostre país, el context de la qual uneix al mateix temps els efectes de la crisi econòmica i els seus propis trets estructurals, clarament ineficients. Per a això, un cop descrits els antecedents institucionals existents, es presenta un marc teòric pensat per a l'impuls d'aquesta figura, prestant especial atenció al seu perfil professional, base del seu impuls institucional i del seu desenvolupament formatiu.

Paraules clau: *recursos humans; governs locals; professionalització directiva; nou institucionalisme.*

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 versió prèvia d'aquest treball va ser presentada en el X Congrés Espanyol de Ciència Política i de l'Administració, en el grup de treball sobre la "direcció pública professional a Espanya", celebrat a Múrcia el setembre de 2011. Agraeixo els comentaris al respecte formulats per Enrique Varela i Joaquim Brugué.

1. Introducció

El propòsit del treball és postular l'adopció per part dels governs locals del nostre país d'una innovació de baix perfil, en termes de costos de reforma o de visibilitat normativa, però que tal com s'argumenta, pot possibilitar per a aquest nivell de Govern la disposició de capacitats institucionals que permetin posar en pràctica polítiques de recursos humans eficaces.

La situació actual –tres anys de crisi econòmica sense un horitzó definit de recuperació– requereix un tipus de recursos dels que manquen les nostres entitats locals. No és simplement una qüestió d'atonia productiva i de més demanda de recursos socials alhora que es demana contenció del dèficit. La problemàtica es projecta més enllà de la conjuntura. L'entorn simplement ha deixat al descobert la fragilitat de l'entramat institucional local, destacant el dedicat al govern dels temes relacionats amb l'ocupació pública local, un dels factors més rellevants de la seva arquitectura (Sánchez Morón, 2010). Convergeixen doncs, aspectes conjunturals i estructurals, que permeten aventurar el poc èxit en la reorientació d'un nivell administratiu necessitat de reformes que modifiqui les inèrcies arrelades. En aquesta línia es defensa la introducció del que Jiménez Asensio (2011) qualifica d'"institució de mediació", la direcció pública professional (DPP), si bé amb una orientació més especialitzada. Un cop constatada la seva rellevància, la qüestió és la següent: sobre quines bases conceptuals es pot articular una direcció pública professional de recursos humans en la nostra Administració local?

A més d'explorar els aspectes, diríem, "tècnics", la resposta a aquest interrogant aconsella ser conscient del context politicoadministratiu on el seu exercici té lloc. Tal com es posa de manifest, l'orientació concreta d'aquest tipus de directius està condicionada pels desafiaments existents en l'actualitat. Però com en qualsevol àmbit referit a la nostra Administració pública, per assolir una comprensió plena de la seva problemàtica és imprescindible una referència històrica que permeti explicar la situació. La nostra ocupació pública local té una trajectòria administrativa singular, no només en termes legals, sinó en aspectes rellevants referits a la gestió del sistema en el seu conjunt, que són els que expliquen en gran mesura l'*statu quo*.

Aquest plantejament expositiu és el que permet endinsar-nos en el cos central del treball, enfocat en els components que permetin impulsar la professionalització de la figura: les bases conceptuals de la moderna direcció de recursos humans i la seva translació a l'esfera local; una comprensió adequada de la realitat de l'exercici professional, pluralista, complexa i fragmentada en termes de poder organitzatiu; el seu encaix en la realitat quotidiana dels governs locals, i, finalment, l'elaboració d'uns estàndards d'acompliment específics a partir d'una monografia professional del lloc i el seu consegüent perfil de competències, superador de visions corporatives o polítiques. Aquest plantejament és el que pot fer possible la introducció d'un actor nou que, dotat de recursos i habilitats fins ara inexistents en termes generals, pot introduir una major racionalitat tecnicoeconòmica en la gestió.

El marc teòric que sustenta el treball es basa en el nou institucionalisme de les ciències socials. Tal com es sosté, aquest enfocament proporciona una armadura conceptual idònia per consolidar propostes efectives de reforma que transcendeixin el simple expedient del canvi del marc normatiu.

Per a aquest treball han estat utilitzats diversos documents generats precisament en ocasió de l'arrencada, l'any 2009, d'un Programa de desenvolupament directiu, el Curs Superior de Direcció de Recursos Humans en l'Administració Local, que té lloc a l'Institut Nacional d'Administració Pública (INAP), posteriorment actualitzats, així com les reflexions generades en el seu desenvolupament en la interacció amb els alumnes, així com per les diverses investigacions sobre el marc institucional de l'ocupació pública local en curs.[2]

2. Els desafiaments de l'entorn institucional de l'ocupació pública local a Espanya

Com recorda Elinor Ostrom (2005:827), qualsevol entorn institucional pot ser analitzat a la llum d'una

2. El contingut de l'article reflecteix els arguments del seu autor, sense que necessàriament siguin compartits per l'INAP com a organització o per les restants persones que han tingut un paper protagonista en el desenvolupament del Programa, entre les quals es troben Mikel Gorriti, Rafael Jiménez Asensio o Manuel Villoria. Per part de l'INAP és just deixar constància del paper jugat per Carmen Toscano i Paz Martínez especialment, sense el concurs de les quals aquest projecte innovador difícilment s'hauria materialitzat.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 27, octubre de 2011, p. 7-19
Fundació Democràcia i Govern Local

sèrie de variables estructurals comunes: actors enquadrats en situacions concretes, afectats al seu torn per un conjunt de factors exògens, la interacció repetida dels quals causa uns determinats impactes en el sistema. Aquest esquema analític és idoni per analitzar un complex institucional ampli, compost per més de tretze mil entitats locals i uns 630.000 empleats públics, sobre la base de considerar que els agents que operen en el món local, és a dir, el personal polític (electes i càrrecs de confiança), partits polítics, sindicats, buròcrates, Administració General de l'Estat i comunitats autònomes, responen de manera similar a determinats incentius, i es valen de determinats mecanismes per consolidar els seus propis interessos.

Als efectes que aquí interessen –calibrar la situació de partida– la interacció entre els actors descrits ha generat uns concrets impactes a escala estructural, entre els quals destaquen: 1) la notable laboralització i la precarització associada de l'ocupació pública local; 2) la polititzacció de la gestió, i 3) el característic model de negociació col·lectiva que ha arrelat en la gestió de personal. Aquests trets han produït una feble institucionalització, i en conseqüència un arranjament institucional incapaç de resoldre els problemes d'acció col·lectiva per als quals va ser dissenyat i els criteris d'acompliment del qual incompleix clarament (Rothstein, 2001; Heclo, 2010). El marc institucional de l'ocupació pública local té a dia d'avui seriosos problemes per disposar d'una burocràcia de matriu weberiana, sotmesa en el seu funcionament a les regles del sistema de mèrit i que asseguri no solament la continuïtat i permanència de les polítiques públiques, sinó un exercici del poder públic neutral i objectiu (Garrido Falla, 1980; Echebarría, 2006; Evans i Rauch, 1999).

Què ha causat aquesta situació? Tal com he argumentat en un altre lloc (Cuenca, 2008), és imprescindible una perspectiva temporal àmplia. La situació de la nostra ocupació pública local resulta explicable si atenem als canvis que en els anys vuitanta van operar sobre l'ocupació pública local espanyola. Cal tenir en compte que els mateixos van modificar l'estructura d'incentius dels actors, alhora que es projectaven sobre un llegat institucional característicament preburocràtic.

Els vectors del canvi van ser diversos. En un breu lapse de temps –entre 1984 i 1986– van coincidir reformes de la funció pública, del Govern local o de les relacions laborals, tot això en un context d'expansió de serveis possibilitat per l'arribada de fons comunitaris. Aquesta veritable conjuntura crítica de l'ocupació pública local al nostre país (Pierson, 2004; Mahoney, 2000) va condicionar la interacció dels actors, donant lloc a diversos impactes. El primer va ser la laboralització. Si el 1984 el 19% dels efectius locals eren laborals, el 1989 constituïen més del 42%, el que demostra que la reforma va operar com un autèntic punt d'inflexió en la línia de tendència. La dinàmica institucional posterior mostra el seu arrelament: l'any 2004 el personal laboral va arribar a rondar el 80% de les plantilles locals, i es va estabilitzar posteriorment (anys 2005-2006) al voltant del 63%.

El segon impacte, la polititzacció burocràtica, també pot ser explicat en funció de decisions –o de no-decisions– adoptades en la concreta conjuntura. En primer lloc, tal com s'evidencia en l'epígraf següent, els dispositius professionals i permanents de gestió del sistema de recursos humans van ser substituïts en la LBRL per un potent "entorn executiu" (Márquez Cruz, 1997) amb responsabilitat en matèria de gestió de personal: alcaldes i regidors delegats "de personal" van passar a ser els responsables sobre el terreny de la gestió burocràtica, precisament per aquesta característica, poc afavoridors de la permanència de les polítiques de personal, agreujat a més per la poca entitat de la majoria de les corporacions locals. La situació anterior era la d'un exercici de la funció limitat al control formal, jurídic, de la gestió, però la solució institucional adoptada, deixar la gestió en l'esfera política, no va resultar la més adequada, vist en perspectiva.

Però és que –en segon lloc– la polititzacció va ser afavorida per l'abdicació de l'Administració central cap a les corporacions locals. La LBRL i el TRRL preveien que la implantació de la reforma burocràtica operada per la LMRFP en l'àmbit local requeria que el centre dictés el conjunt de normes que la fessin possible. Doncs bé, aquesta previsió va ser incomplerta, deixant un ampli espai per a l'acció dels actors polítics. La conseqüència d'aquesta no-política s'agreuja si tenim en compte que, dels poc més de 8.000 municipis, 6.817, el 84%, tenen un cens de població inferior als cinc mil habitants. L'uniformisme característic del règim local dissenyat per la LBRL va fer la resta, ja que no existia cap previsió per a les petites entitats locals. L'autonomia local (i la potestat d'autoorganització associada) podria haver tingut sentit als 1.200 municipis de més de 5.000 habitants i a les diputacions provincials, cabildos i consells insulars. Doncs bé, ni tan sols per als primers es van dictar normes, ni tan sols subsidiàries. Ni es va actualitzar ni es va derogar expressament l'obsolet Reglament

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 27, octubre de 2011, p. 7-19
Fundació Democràcia i Govern Local

de funcionaris del 1952 –a dia d'avui sorprenentment en vigor– segons la previsió de la mateixa LBRL, com tampoc no es va fixar el marc tècnic per implantar el sistema obert, basat en els llocs de treball, previst per la reforma burocràtica. Ni regles sobre descripció de llocs-tipus, ni normes de carrera administrativa o de provisió de llocs van ser dictades, tot i la previsió establerta en la mateixa normativa de Govern local, el que va tenir no poc a veure amb el fracàs en la seva implantació.[3] El deixament del centre, en el moment transcendent d'un canvi de model de funció pública, va facilitar-ne el fracàs en l'esfera local.

Finalment, el tercer tret estructural, la característica sindicalització de l'ocupació pública local, també pot ser explicada a la llum de decisions racionals adoptades en aquells anys pels agents que operen en el sistema, que van aprofitar les oportunitats proporcionades per les reformes. El terme "sindicalització" fa referència no tant a la taxa d'afiliació dels empleats públics locals com a un dels trets característics del mateix: el paper protagonista que en la gestió de l'ocupació pública local tenen els sindicats "més representatius" en els termes de la Llei orgànica de llibertat sindical (LOLS) del 1985. La LOLS va potenciar el seu paper a l'entorn públic. L'opció legislativa de decantar la representació sobre les seccions sindicals (article 6è) i no sobre els òrgans electius, va donar lloc a un model "sindicalitzat" de participació. Posteriorment, la promulgació de la Llei 9/1987, de 12 de juny, sobre òrgans de representació i participació en la determinació de les condicions de treball, reforça aquest paper. Són els sindicats, no els òrgans electes (delegats o juntes de personal), els que tenen el rol negociador. Aquesta reforma legal va operar sobre un entorn institucional, el municipal, en el qual des del 1981 es disposava sorprenentment d'una norma que, pràcticament, permetia a les centrals sindicals "cogestionar" l'esdevenir de la política de personal a escala local, i que, com reflectia la seva exposició de motius, només pretenia "canalitzar la rica dinàmica participativa" que van conèixer els ajuntaments a partir de la seva renovació democràtica el 1979. Justament de la intensitat i l'extensió de les pràctiques de negociació col·lectiva a l'Administració local en el període considerat donen idea tant els intents judicials de posar fre a la mateixa, en forma d'una jurisprudència contrària,[4] com els informes del Tribunal de Comptes.[5]

El cas és que en aquest context van arrelar unes dinàmiques de funcionament que poden ser descrites a la llum del concepte politològic de la dependència del camí (*path dependency*), i la seva pervivència s'ha de buscar en la utilitat percebuda pels actors intervinents en punt als seus interessos (Mahoney, 2000; Pierson, 2004). La reforma operada als anys vuitanta va afavorir actors com la classe política local o les organitzacions sindicals, al punt de ser qualificada la situació resultant a dia d'avui com de "captura" de l'ocupació pública (Sánchez Morón, 2010:67).

És sobre un context com el descrit sobre el que ha "caigut" una crisi econòmica d'una duresa i intensitat imprevistes. La angoixant necessitat de contenció del dèficit públic –el 3% per al 2013–, que al seu torn genera depressió productiva i increment de la desocupació, i la conseqüent minva d'ingressos fiscals, per no parlar dels problemes associats al deute sobirà, fa imprescindible que el sector públic espanyol adopti reformes institucionals profundes i diverses –d'ajustament fiscal, eficientistes, de mercat i gerencials, com sintetitza Echebarría (2010)–. La modificació d'unes polítiques de personal clarament ineficients és un factor previ. No obstant això, es manca de recursos tècnics per a aquesta finalitat. O el que és el mateix, qualsevol reforma demana proveir capacitats institucionals com a valor destacat en el nostre sistema de Govern local (Jiménez Asensio, 2011). La qüestió és si els factors exògens seran suficients per incentivar els actors a adoptar un tipus de reforma gerencial com la postulada, la professionalització i el reforçament de les unitats de recursos humans de les entitats locals espanyoles.

3. Únicament es va dictar el 1986 la normativa reglamentària que permetia implantar en la nòmina el sistema retributiu, el Reial decret 861/1986, de 25 de març. Fins al 1991 no es van actualitzar els mecanismes d'accés a la funció pública local, en forma de regles bàsiques i programes mínims (Reial decret 896/1991, de 7 de juny).

4. La sentència del Tribunal Suprem de 22 d'octubre de 1993 resulta gràfica quan raonava la impossibilitat de donar carta de naturalesa a una negociació que donaria peu a vuit mil unitats diferents, "pactant cadascuna al seu lliure albir".

5. Al respecte, el Ple del Tribunal de Comptes, en la sessió de 20 de juliol de 2006, va aprovar una "Moció sobre control intern, gestió de la comptabilitat, gestió de personal i contractació en les entitats locals", oportunament elevada a les Corts Generals, en la qual s'assenyalaven com a principals deficiències i irregularitats, a més del fet que les entitats locals solen mancar de la RPT, la laboralització creixent i l'accés d'aquest personal amb menors requeriments, i el fenomen de la negociació unitària de les condicions de treball de funcionaris i laborals, a través d'acords no sempre comunicats, el que en dificulta el control.

3. La gestió del sistema: breu ressenya històrica

Un cop descrita la situació en termes institucionals, és procedent analitzar de manera específica els instruments de govern del sistema, tant heterònoms, aliens a les mateixes entitats locals –ja siguin de supervisió, tutela o assistència– com autònoms –a l'interior de la mateixa organització–. Resulta aconsellable conèixer l'evolució històrica d'ambdós i la seva cristal·lització actual si es vol explicar un impacte concret, el nivell de politització assolit, per al que és imprescindible una breu ressenya dels antecedents històrics.

Des de la perspectiva de la responsabilitat externa, la gestió del personal local ha conegut diverses fases: de l'absència de cap regulació en l'època de la Restauració, passant pel rol subsidiari concebut en l'època de Primo de Rivera, l'estreta tutela franquista, fins a la situació actual d'autonomia formal i material.

L'Estatut de Calvo Sotelo és conegut per crear els llavors anomenats "Cossos Nacionals". La veritat és que regula també els que anomena "empleats municipals en general": funcionaris tècnics (enginyers, arquitectes, advocats, metges), els "empleats administratius", i el grup de "subalterns i obrers". El del 1924 suposa per tant el primer intent de professionalitzar part de la burocràcia local per la via de reglamentar el seu accés en una norma, i de garantir certa independència a secretaris i interventors. Inicialment el que hi va haver va ser una absència de l'Estat. La responsabilitat de la gestió dels seus mitjans personals s'encomanava a les mateixes entitats locals. Així, segons l'Estatut de Calvo Sotelo de 8 de març 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*" (article 248).

La inacció dels ajuntaments i de les diputacions va portar a dictar el que seria un antecedent institucional rellevant: l'anomenat Reglament provisional per als funcionaris administratius municipals, de 16 de maig de 1928, en el qual es preveia un rol subsidiari de l'Estat. A les entitats locals on s'hagués incomplert l'obligació de l'article 248 de l'Estatut regiria aquest Reglament, amb el caràcter d'"estatut legal".

Després del breu parèntesi republicà,[6] la Llei de règim local de desembre de 1950 consagra teòricament la potestat autoreguladora per a les administracions locals. No obstant això, el Reglament de 30 de maig de 1952 té un propòsit més actiu i intervencionista. S'hi reconeix capacitat ordenadora de la seva pròpia funció pública a les corporacions locals, però ho serà "*(...) dentro de las normas y limitaciones establecidas en este Reglamento (...)*". El que suposa que és a partir d'aquesta data quan l'Administració de l'Estat assumeix la responsabilitat per la via de l'establiment d'un marc legal vinculant. A partir d'aquesta data s'entra en una etapa de forta centralització. El centre es reserva mitjançant dues tècniques bàsiques la supervisió de la gestió: l'autorització de les plantilles i especialment l'autorització prèvia en matèria retributiva. Així, des del 1952 fins al 1978 s'assisteix a una pràctica que deixarà la seva empremta en l'esfera local: la de la supervisió estreta per part del Ministeri de la Governació de la gestió del personal local, el que dóna lloc a un aspecte característic: la "tutela" a càrrec d'òrgans superiors.

No obstant això, a partir del 1978 es van produir modificacions de calat, conseqüència de l'adequació de l'Administració local als canvis polítics, un període que Márquez Cruz (1994) ha qualificat com de "transició local". Així, el Reial decret 2856/1978, d'1 de desembre, va suprimir el Servei Nacional d'Inspecció i Assessorament de les Corporacions Locals. Quedava així desmantellat un dispositiu no només de supervisió, sinó també d'assistència tècnica en la gestió del sistema de personal. Una altra decisió posterior, el Reial decret llei 3/1981, de 16 de gener, va augmentar el "replegament" de l'Administració central. Es van deixar sense efecte els procediments de fiscalització, intervenció i tutela en matèria de "personal propi" en aspectes clau de la gestió de recursos humans de les entitats locals com l'aprovació de les plantilles, l'enquadrament de funcionaris o el nomenament de funcionaris d'ocupació.

6. Va ser la Constitució republicana del 1931 la que va consagrar per primer cop la inamovibilitat dels funcionaris municipals, en reconèixer l'article 41 que la mateixa es garantia per als funcionaris públics. Per la seva banda, tant la Llei de bases com el text articulat del 1935, amb Portela Valladares de ministre de la Governació de portar-se a efecte, haurien constituït un punt d'inflexió en la institucionalització del que només aleshores es va començar a conèixer com "funció pública local", en regular clarament i de manera obligatòria els mecanismes d'ingrés, carrera, i fins i tot una "Escola de funcionaris d'Administració local".

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 27, octubre de 2011, p. 7-19
Fundació Democràcia i Govern Local

Quadre de reordenació de les atribucions en matèria de personal en el període de transició local

Matèria	Atribució durant franquisme	Atribució durant transició local
Aprovació plantilles i quadre laboral	Direcció General Adm. Local/Gov. Civil	Ple entitat local
Fixació retribucions complementàries	Direcció General Adm. Local/Gov. Civil	Ple entitat local
Determinació nombre i règim personal eventual	Direcció General Adm. Local/Gov. Civil	Ple entitat local
Aprovació convocatòries accés i provisió	Cada entitat local. En determinats casos es requereix autorització	Ple entitat local

Font: elaboració pròpia

Aquest model d'autonomia en matèria de gestió de recursos humans serà el que consagrarà la Llei de bases de règim local de 1985. Amb respecte dels aspectes centrals de la normativa de funció pública general, recollits en la LMRFP (l'accés, la noció de lloc de treball, la carrera administrativa, el règim disciplinari i retributiu, etc.), el seu títol VII reconeix capacitat ordenadora pròpia en matèria de política retributiva i gestió de plantilles. No obstant això, com s'ha dit, sense preveure mecanismes d'assistència o, almenys, subsidiaris.

Pel que fa a les responsabilitats en matèria de gestió de recursos humans sobre el terreny, a cada entitat local, el marc institucional tradicionalment ha atribuït aquest rol a una figura, el secretari. Ja els reglaments de secretaris de 1905 i 1916 els encomanaven "*dirigir y vigilar a los empleados nombrados por el Ayuntamiento y por el alcalde*". L'Estatut de Calvo Sotelo del 1924 els donarà, a més, el paper de cap dels serveis administratius, el que reitera el Reglament de maig de 1928.

Aquest rol de gestor és accentuat pel Reglament del 1952, en disposar que serà cap "de tot el personal", amb tasques de coordinació, règim interior i organització de serveis, a més de considerar-lo com a membre de la Corporació. Tal com defineix la Instrucció 2a dictada per al desplegament d'aquesta norma, aquest càrrec constitueix "l'element directiu de les funcions burocràtiques". Aquest rol es manté en l'important Reial decret 3046/1977, de 5 d'octubre, pel qual s'articula l'Estatut de funcionaris locals. Perd el seu rol de membre corporatiu, però, significativament, és conceptuat com a "cap de personal" i com a "coordinador de dependències i serveis de la corporació" (article 75). Hi havia, doncs, una cosa semblant a un responsable de recursos humans, encara que limitat i amb un perfil que en els termes de Jiménez Asensio (2006) s'enquadraria dins d'uns trets de tall burocraticocorporatiu.

Aquesta situació va ser modificada per la LBRL. La responsabilitat directiva sobre els recursos humans va ser atribuïda a l'alcalde, en qualitat de cap superior del personal, sense cap previsió sobre la responsabilitat immediata d'aquesta comesa, usualment atribuïda a regidors i diputats delegats "de personal". La reforma va propiciar la politització estructural en la gestió del sistema, sense que les reformes recents operades al nostre sistema de Govern local, com l'operada el 2003, canviïn substancialment aquest panorama.

4. La direcció professional de recursos humans (DRH) en els governs locals

Un cop arribats a aquest punt caldria fer ja un balanç: no tenim mecanismes de govern i gestió eficaços en la nostra ocupació pública local. Si en els termes de Herman Finer (citat a Guerrero, 2010), govern és política més administració, aquesta equació està esbiaixada en l'Administració espanyola. La política ha envaït la gestió, però paradoxalment no en una línia de politització legítima de la gestió de personal (rendició de comptes en matèria de cost, equitat i eficàcia dels serveis públics), sinó en un sentit completament desprofessionalitzador: la gestió del sistema es troba a càrrec de polítics benintencionats –alcaldes, diputats o regidors de personal–, però habitualment aïllats i mancats dels recursos tècnics necessaris. Un eix de reforma institucional imprescindible és dotar els governs locals de capacitats suficients en aquest terreny. Si a hores d'ara no hi cap ser optimista sobre la reforma del marc normatiu del Govern local, cal pensar en innovacions de baix cost d'implantació. Una òbvia és l'assistència tècnica en la matèria per part dels governs locals intermedis. Una altra és la que es proposa: configurar directius professionals de recursos humans.

En el context existent, qualsevol intent de modernitzar les polítiques de recursos humans resultarà merament retòric si no es reflexiona sobre qui ha d'im-

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 27, octubre de 2011, p. 7-19
Fundació Democràcia i Govern Local

pulsar de manera operativa les noves pràctiques de gestió. En paraules de Longo (2004:203), no hi ha *management* sense *managers*, cosa que les exposicions de motius de les nostres lleis de funció pública –de la Llei de funcionaris civils de l'Estat del 1964 fins l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic del 2007, passant per la reforma del 1993 de la Llei de mesures– han obviat de manera clamorosa, i que resulta especialment palmària en l'Administració local. La racionalitat tècnica pròpia del *management* demana professionalització, i aquesta nota, la professionalitat, ha de constituir l'element característic del director de recursos humans (DRH) en els governs locals, entenent per professional algú que: a) posa en pràctica un "saber específic", és a dir, coneix els fonaments tècnics de la gestió de persones; b) sap com situar-se en un entorn característic, el públic, i de manera específica, el local; c) s'enquadra organitzativament i funcionalment com un directiu, i, el més important, d) acredita la possessió d'unes determinades habilitats i destreses que faciliten el seu accés al mercat professional, a més de les conegudes credencials acadèmiques i de coneixement, és a dir, disposa de les competències necessàries, el que allunya la figura de qualsevol temptació corporativa per centrar la seva selecció en la demostració de la possessió d'aquestes capacitats. Aquests quatre components (contingut tècnic, context, ubicació i perfil) constitueixen l'eix del model sobre el qual s'articula la construcció professional d'aquesta figura, òbviament pensada per ser aprofitada per organitzacions locals a partir d'una certa mida,[7] i que es basa en adaptar de manera específica gran part de la reflexió teòrica generada al nostre país sobre la Direcció Pública Professional (DPP).[8]

5. La DRH (1): idees de política, context i funcionament

Com és conegut pels qui se situen professionalment en el medi, la gestió de personal en el món local es caracteritza per un grau de rigidesa notable. El normatiu és l'única tècnica, aplicada gairebé sempre amb una visió rituària i formalista. Se sol pensar que el Dret publicat en el butlletí oficial per si sol s'obre camí, quan necessita gestors que l'impulsin, l'adaptin i el rutinitzin en la pràctica, convertint-lo en una institució arrelada en els qui l'han de aplicar, sobretot quan el plantejament del legislador és el de limitar-se a crear el marc normatiu dins el qual cada Administració pugui configurar la seva pròpia política de personal (exposició de motius de l'EBEP). Tampoc l'ús d'una tècnica descontextualitzada del públic és la solució perfecta. No hauríem de caure en aquesta mena de *zapping managerial* (Pérez Menayo, 1995) que trobem en algunes institucions locals, sempre atentes a comprar l'última moda en matèria de direcció, però poc disposades a innovar de manera profunda.

Les idees en vigor sobre el contingut d'una disciplina són les que governen la pràctica professional. Les idees de política (*policy idees*) són les que defineixen els objectius substantius de qualsevol àmbit de la gestió pública. Per aquest motiu cal conceptualitzar la gestió de recursos humans com el que és realment: un conjunt de pràctiques de gestió que té com a finalitat ajudar les organitzacions a aconseguir els objectius que justifiquen la seva existència (Cuenca, 2010), garantint l'aportació dels professionals que necessiten, en el moment i lloc adequats (*the right people, in the right time, in the right job*). És, en definitiva, adoptar com a guia l'article 6.2 de la Carta Europea d'Autonomia Local, que empeny a comptar amb un personal de qualitat. Objectiu que es pot aconseguir mitjançant:

a) La garantia que la institució compta amb empleats públics que compleixen els requisits de coneixement, experiència, aptituds i destreses que necessita per als seus serveis i polítiques públiques.

b) Que el comportament laboral d'aquests empleats és conforme a l'interès públic.

Per al primer objectiu són imprescindibles les tècniques de l'anàlisi de llocs de treball com a base per elaborar els requisits professionals. Els coneguts manuals de funcions i perfils. No altra cosa són les tradicionals relacions de llocs de treball, que uneixen el component objectiu de les tasques (el lloc) amb el subjectiu (els requisits d'acompliment de l'ocupant). Però convé tenir en compte que no només parlem de requisits formals. Avui dia comptem amb un llenguatge integrador, el de les competències, com a mitjà de vincular l'ocupant

7. Els destinataris obvis serien els municipis de més de 20.000 habitants (uns 400), a més de les 38 diputacions de règim comú i els 7 cabildos i diputacions de règim especial, i de probablement una part significativa dels 350 municipis de més de 10.000 habitants.

8. Per a una reflexió sobre *management* públic és imprescindible Mendoza (1990); Jiménez Asensio (1996; 2006; 2009a; 2009b); Longo (2004); Echebarría (2000); Prats (2000); Ramió (2008), o Villoria (2009).

amb el lloc, que atén a les conductes operatives del mateix, i que constitueix la gran novetat dels enfocaments de la moderna direcció de recursos humans.

Però la gestió pública de persones no és només disposició i ubicació del talent, sinó també la posada en pràctica d'unes pràctiques de gestió en matèria d'ingrés, carrera, formació, retribució, rendiment i condicions de treball, percebudes com imparcials pels empleats públics, i dissenyades de manera coherent i integrada. Pràctiques equitatives que són les generadores del compromís organitzacional, determinant d'un major acompliment en el seu lloc de treball, i que és en l'actualitat l'eix de la moderna gestió de recursos humans. Un constructe que, tal com Stejn (2005) ha evidenciat, constitueix la variable intervinent entre les polítiques de personal i l'impacte dels serveis públics mesurats en termes de qualitat. Centrar-nos en la "conducta professional" tal com recull l'EBEP (article 20), ha de constituir l'objecte preferent de l'actuació professional dels directius locals de recursos humans.

Aquesta definició aparentment senzilla dels objectius a assolir per les unitats de recursos humans, no hauria de confondre'ns sobre la facilitat quant a la seva posada en pràctica en la realitat quotidiana dels nostres governs locals, en el seu context. I és que és convenient tenir present l'afirmació de Pfeffer (1992): solem admetre que els governs són organitzacions, però ens costa admetre que també les organitzacions són governs. Sobre això ens hem de plantejar qui i com governa la política de personal a les nostres entitats locals.

Aquest enfocament complementa la racionalitat tècnica. Cal evitar en la pràctica professional el que Parrado (2005) anomena com el "credo racional" de la gestió pública. La visió tecnocràtica que postula que la qüestió central en matèria directiva se centra en la identificació correcta dels problemes, i en la selecció dels remeis adequats per corregir-los. La realitat demostra que no és tot tan senzill. Trobem unes entitats locals en les quals la jerarquia real no té res a veure amb la jerarquia formal. Amb organitzacions poc estructurades, amb línies de comandament poc clares, on conviuen problemes poc definits, solucions en cartera, lluites internes entre actors i oportunitats sobrevolant la realitat. En definitiva, una autèntica "anarquia organitzada", per emprar els termes coneguts d'una escola de politòlegs (Cohen, March, Olsen, Kingdon o Zahariadis).

En definitiva, el que postula aquest component és que resulta convenient disposar d'una concepció política de les organitzacions públiques. Al costat del marc de referència de la gestió pública de recursos humans que ens parla d'objectius i instruments, hem de comptar amb un altre marc, el de l'"art del factible" (Metcalfe, 1991), que atén els actors, i que xifra l'èxit en els projectes de canvi no només en la viabilitat tècnica (els recursos de coneixement i financers), sinó també en la política (la viabilitat per posar-los en pràctica). Un directiu públic ha de ser capaç també d'identificar i enllumenar coalicions internes viables. El lideratge és en l'àmbit públic un pilar rellevant de les teories dinàmiques explicatives del bon govern. En paraules de Margaret Levi (2006:12): "Quan es dóna una combinació d'individus amb els incentius i la imaginació per comprendre com funcionar millor dins d'un determinat *statu quo* o fins i tot superar-lo, observem transformació i creació institucionals."

Un cop definits els aspectes conceptuals, es requereix una reflexió sobre el seu encaix: com incardinar aquesta figura en els governs locals? La resposta a aquesta pregunta requereix respondre al seu torn qüestions que afecten tant la seva ubicació orgànica, com les seves pautes de funcionament, o el règim jurídic aplicable.

El rol característic d'un directiu de recursos humans enfront del d'un tècnic és la seva disposició d'un cert grau d'autonomia, així com una visió global de l'organització, enfront de la comesa concreta d'un tècnic, més limitat (Quijano, 2006). No pertany per tant a l'esfera pròpiament burocràtica, ni òbviament a l'àmbit de decisió política. És un directiu públic, encara que en un àmbit especialitzat. Així, el seu espai institucional (Villoria, 2009:113) es defineix des de la perspectiva vertical com un exemple del que Jiménez Asensio (1996:110) anomena "cercle de direcció politicoadministrativa", diferenciat de la política i de la burocràcia professional, però situat estratègicament al màxim nivell (Cortés, 2001:77). Des de la perspectiva horitzontal, el seu àmbit de responsabilitat, especialitzat, el situa al capdavant de la unitat de personal.

La seva caracterització com un professional de la direcció pública de recursos humans, dota la figura de les notes que tant Longo (2004) com Jiménez Asensio (2009) prediquen de la funció directiva: un àmbit de discrecionalitat; un conjunt de valors de referència; un sistema de control, i, finalment, un règim de premis i sancions. Una aplicació específica d'aquests elements faria necessari convertir el pla estratègic de recursos humans en l'instrument que permetria concretar l'acord d'objectius amb la institució i que n'afavoriria l'avaluació.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 27, octubre de 2011, p. 7-19
Fundació Democràcia i Govern Local

Finalment, la delimitació del seu règim jurídic és a dia d'avui l'operació més problemàtica. De manera paradoxal, tot i ser un objectiu de l'última reforma de l'ocupació pública al nostre país el d'"avançar en el reconeixement legal d'aquesta classe de personal", un efecte pràctic en el món local ha estat el de tallar els escassos espais d'articulació de la direcció pública professional. Això és així ja que s'entén com tàcitament derogat l'article 176.3 del text refós de les disposicions legals en matèria de règim local del 1986. En el precepte es preveia que amb determinades cauteles –concreció dels requisits d'acompliment en la relació de llocs de treball– el personal eventual podia exercir funcions directives. La nova redacció de l'article 12 de l'EBEP limita l'ús d'aquesta classe de personal a tasques expressament qualificades com "de confiança i assessorament especial". Si bé aquesta descripció l'allunya de la professionalitat que es reclama de la direcció pública, el fet és que, davant una clamorosa falta de desenvolupament del legislador estatal i autonòmic, els governs locals que vulguin impulsar la funció directiva tenen davant seu una situació francament difícil.[9]

En qualsevol cas, sigui quin sigui l'enquadrament legal que finalment es decideixi, al DRH li són aplicables les notes del directiu públic professional: selecció basada en la possessió d'unes concretes capacitats professionals, acreditades en convocatòria pública realitzada per un òrgan tècnic especialitzat, i, especialment, un sistema de cessament lligat als resultats eventualment insuficients i no als avatars del que Longo (2004:234) anomena la "metafísica de la confiança política".

6. La DRH (2): perfil de competències

Un cop arribats a aquest punt, un element crític en la caracterització d'aquest tipus de directius el constitueix el seu perfil. Això suposa seguir un camí diferent del que és habitual en la nostra tradició administrativa. L'èmfasi es posa en la definició de les capacitats necessàries per acomplir amb èxit la comesa –el que l'article 13 de l'EBEP denomina "criteris d'idoneïtat"– més que en el debat sobre el seu règim jurídic o el cos o l'escala adequat per monopolitzar la funció. Això condueix a l'últim eix d'articulació del model, el subjectiu: com ha de ser la persona adequada per assumir les funcions. Com recorda Jiménez Asensio (2009b), la construcció adequada del perfil professional és un element nuclear per:

⇒ Dissenyar programes de formació de quadres directius.

⇒ Seleccionar directius que no només "sàpiguen", sinó que també "puguin" exercir amb eficàcia les comeses del lloc.

⇒ L'avaluació i el desenvolupament del professional, que disposa d'un repertori que li permet contrastar les seves pròpies capacitats.

L'elaboració d'un perfil professional és un procediment iteratiu que, com descriu Villoria (2009:100), passa per analitzar i descriure el lloc, un cop dissenyat. O el que és el mateix, a partir de les tasques del lloc de treball es defineixen els requeriments del candidat. Respecte d'això, la monografia professional que es proposa és la següent (Cuenca, 2002):

MISSIÓ: Planificar i implantar les estratègies, les polítiques i els procediments de l'entitat local en matèria de recursos humans, d'acord amb les prioritats del Govern local, el marc normatiu i els criteris d'eficàcia i equitat, per aconseguir una plantilla adequada en volum i estructura, motivada i compromesa amb l'interès públic.

FUNCIONS/ÀREES DE RESULTAT CLAU:

☑ F1: Implantar els sistemes de gestió de l'entitat local en matèria de recursos humans en els àmbits de: planificació de plantilles, selecció externa i interna, política retributiva, avaluació i desenvolupament.

☑ F2: Gestió de les relacions laborals: interlocució amb els representants dels empleats públics, la comunicació interna i la política de prevenció de riscos laborals.

☑ F3: Assessorament i assistència jurídica: informes i propostes de resolució en la matèria i assistència als òrgans de govern de la institució.

☑ F4: Administració de personal: assegurament de la conformitat legal i pressupostària dels actes i acords adoptats.

☑ F5: Organització i funcionament dels serveis: gestió del quadre de comandament de la funció de personal i manteniment de l'estructura organitzativa idònia.

Una vegada definit el lloc és possible caracteritzar els requisits del candidat idoni. Ara bé, en l'actuali-

9. A falta de la regulació autonòmica hi ha alternatives com la plantejada específicament per Jiménez Asensio per als governs locals (2009a): preveure la figura del directiu públic a través d'un Reglament o acord específic que en reguli l'Estatut jurídic, especialment els deures, el règim retributiu, la jornada, les retribucions i el règim disciplinari.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 27, octubre de 2011, p. 7-19
Fundació Democràcia i Govern Local

tat, més que d'un perfil elaborat en els termes clàssics d'una síntesi de coneixements generals i específics, experiència i habilitats, es va més enllà: es parla de perfil de competències, entenent per competència la idea força que vincula la persona amb el seu lloc de treball, que se centra en els comportaments observables (es fa o no es fa) més que en els clàssics atributs de coneixement. Com he argumentat en un altre lloc (Cuenca, 2010: 235), el terme engloba dues grans epistemologies: la conductista, que busca triar les característiques dels individus causalment relacionades amb l'exercici superior, i la funcionalista, que indaga en els repertoris de conducta que resulta necessari desplegar en l'entorn laboral. Les primeres són les que donen lloc en els perfils a les competències transversals, genèriques o socials. Les segones són de tipus ocupacional, específic de la professió. Ambdues conformen el perfil.

Quin perfil de competències demana el director de Recursos Humans? Lògicament una combinació d'ambdues, ja que la figura participa de la definició predicable del directiu públic en general. Per a les competències de tipus conductual en aquest àmbit s'han assajat diversos repertoris (Jiménez Asensio, 2009; Villoria, 2009). Entre aquestes trobem les capacitats bàsiques relacionades amb la planificació, la gestió econòmica, la qualitat, o amb la possessió de destreses com la comunicació efectiva, el lideratge d'equips o l'orientació a resultats, a part de posseir uns determinats valors propis del servei públic. No menys rellevants, tractant-se d'una direcció funcional, resulten les competències específiques o tècniques, l'objecte d'aquest treball. Una proposta és la següent (Cuenca, 2010:32):

PERFIL DE COMPETÈNCIES TÈCNIQUES DEL DRH

1. Manejar amb criteris d'eficàcia les principals categories de l'ocupació pública local i els seus instruments d'ordenació, incloent les relacions entre la seva regulació estatal i l'autonòmica.
2. Manejar metodologies de Planificació de Plantilles i d'anàlisi de necessitats de personal.
3. Analitzar i descriure un Lloc de Treball: disseny del qüestionari, entrevista a l'ocupant i confecció de la Monografia Professional.
4. Elaborar un Perfil Professional de l'ocupant del lloc de treball. Els requeriments d'acompliment, en termes de coneixements generals i específics, experiència significativa, destreses i habilitats i actituds.
5. Planificar el contingut propi d'una Relació de Llocs de Treball, incloent-ne els mecanismes de gestió i d'actualització.
6. Dissenyar processos de selecció externa (accés) o interna (provisió), incloent la definició dels exercicis amb criteris de fiabilitat i validesa i la redacció de les bases de la convocatòria.
7. Elaborar un Model de Gestió per Competències: elaboració del Diccionari, els comportaments i els nivells requerits en cada perfil, atenent als diversos tipus de competències (corporatives, tècniques i socials).
8. Executar i analitzar entrevistes de selecció, tant les clàssiques (curricular) com la denominada per competències (entrevista conductual estructurada o d'incidents crítics).
9. Manejar la metodologia d'anàlisi de necessitats formatives i de planificació, programació i avaluació d'accions de formació contínua.
10. Definir un Manual de Valoració de Llocs de Treball: descripcions de llocs, definició, graduació i ponderació de factors.
11. Definir processos de Gestió de l'Acompliment d'acord amb metodologies basades en conductes professionals i consecució d'objectius.
12. Ser capaç de llegir i diagnosticar críticament estructures organitzatives, incloent el maneig adequat dels principals paràmetres de disseny de les mateixes.
13. Manejar-se adequadament amb alguns dels punts crítics de la funció: criteris de calidesa jurídica de procediments disciplinaris; redacció de documents i d'acords en matèria de negociació col·lectiva, plans d'ocupació.
14. Elaborar i definir un Pla de prevenció de riscos laborals.
15. Manejar sistemes bàsics de gestió: elaboració de diagnòstics de la funció i de plans d'actuació, memòries i indicadors, cartes de serveis i anàlisi de processos, elaboració d'informes administratius eficaços.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 27, octubre de 2011, p. 7-19
Fundació Democràcia i Govern Local

7. La DRH (3): desenvolupament d'un projecte formatiu

La disposició del perfil professional juntament amb les bases tècniques del seu exercici proporciona, objectivament, els continguts curriculars d'un Programa formatiu de Direcció Pública de Recursos Humans, suport d'acompanyament a qualsevol intent de professionalització. Es presenta un suggeriment de continguts que tracta tant de tenir presents els problemes endèmics de la nostra ocupació pública local com d'ancorar qualsevol intent de millora dins del marc normatiu existent, encara que llegit d'una manera menys burocràtica i per això més directiva, entenent per tal la integració de Dret i *management*, és a dir, la complementarietat dels aspectes normatius en la definició de sistemes de gestió tendents a solucionar problemes organitzatius concrets, tot això en el format típic de la formació de directius: el món real. Per això, l'"enfocament docent" s'hauria de concretar de tres maneres diferents:

A) Exposició del marc teoricoconceptual i, si s'escau, normatiu.

B) Desenvolupament d'estudis de cas o de tallers pràctics.

C) Conferències i experiències d'èxit.

Una distribució de continguts centrada tant en objectius de coneixement com en l'adquisició de destreses seria la següent, pensada per a un curs d'unes 150-200 hores:

• 15%: Fonaments de l'ocupació pública local. Problemàtica dels recursos humans en les entitats locals. Els instruments d'ordenació de la gestió de personal: Plantilles. RLT. Plans d'ocupació. OEP. L'EBEP. (Enfocament jurídic). (SABER).

• 15%: Gestió estratègica de recursos humans: Definició de plans de gestió i millora. Gestió per competències. Control de gestió: indicadors i quadre de comandament de la funció. (SABER I SABER FER).

• 40%: Sistemes de gestió (enfocament institucional): Selecció i flux de personal. La política retributiva. Formació i carrera professional. Avaluació de l'acompliment. Relacions laborals. (SABER I SABER FER).

• 20%: Habilitats instrumentals per al gestor professional (enfocament psicosocial): Com entrevistar; com elaborar descripcions de llocs; com calcular plantilles. Habilitats de canvi organitzatiu. (SABER FER).

• 10%: Noves eines de la gestió pública: La qualitat dels serveis públics (cartes de serveis). Ètica del servei públic. La funció directiva. (SABER SER).

• Experiències d'èxit en la gestió pública de recursos humans (integrades en els diversos mòduls). (Conferències, també integrades). (SABER).

8. Conclusions: la implantació de la DRH a l'Administració local espanyola

Un canvi efectiu en les polítiques de personal en el context actual de l'ocupació pública local, caracteritzat per trets com la laboralització, la politització estructural o la sindicalització, només es pot aconseguir de manera efectiva introduint un element directiu que doti el sistema de la racionalitat tècnica que la situació demana.

Respecte d'això, un element clau és la professionalització de la direcció de recursos humans en els governs locals. Ara bé, la introducció d'aquesta figura no s'hauria de centrar en estèrils debats corporatius, sinó en l'acreditació de les destreses professionals necessàries per exercir eficaçment les comeses atribuïdes en la seva monografia professional, la definició dels rols i de les comeses del lloc de treball.

Aquesta definició possibilita l'obtenció del perfil de competències, que, al costat dels objectius substantius a aconseguir, el coneixement del medi organitzatiu on exerceix i un accés públic i competitiu, conformen els trets principals del director de recursos humans que es postula per als governs locals del nostre país. Finalment la innovació es tanca amb l'esbós d'un Programa de desenvolupament directiu que sigui el suport del seu impuls.

9. Referències bibliogràfiques

Bezes, P. i Lodge, M. (2006): "Historical legacies and dynamics of institutional change in administrative systems". IPSA World Congress.

Capoccia, G. i 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 & Cidadanía*, 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. i Zafra, M. (coord.): *Pensar lo público*. Granada, CEMCI-ESADE. P. 45-62.

Echebarría, K. (2006): "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas." En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 34, p. 126-146.

Evans, P. i 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.

Federació Espanyola de Municipis i Províncies (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*. Mèxic, 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)". Ponència presentada en el *II Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona, 5-7 de juliol de 2006. Disponible en www.congres.acgp.net .

Jiménez Asensio, R. (2009a): *El personal directiu a l'Administració local*. Barcelona, Diputación provincial.

Jiménez Asensio, R. (2009b): "La Dirección Pública Profesional: perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España". En: Jiménez Asensio, R., Villoria, M. i Palomar Olmeda, A.: *La Dirección Pública Profesional en España*. Madrid, IVAP-Marcial Pons. P. 16-64.

Jiménez Asensio, R. (2009b): "Les institucions locals en temps de crisi: reforma institucional i gestió de recursos humans en els governs locals". En: *Quaderns de Dret Local*, núm. 25, febrer de 2011, p. 55-74.

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. i Vanaclocha, Francisco J. (coord.): *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid, Universitat Carlos III i BOE. P. 141-204.

Ministeri d'Administracions Públiques (2005): Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. *Informe de la Comissió*. Madrid. Abril 2005.

North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mèxic, FCE.

Ostrom, E. (2005): "Doing institutional analysis. Digging deeper than markets and hierarchies". En: Menard, L. i 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.

Pfeffer, 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. i 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, ICARIA.

Rothstein, B. (2001): "Las instituciones políticas: una visión general". En: Goodin i 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. i Leising, P. (2005): "Organizational commitment among Dutch public sector employees". *Paper or EGPA Study Group: Public Personnel Policies. EGPA Annual Conference*. Agost-setembre.

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. i 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 i Klingemann (ed.): *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo. P. 199-246. ■