
Capacidades y perfiles del empleo público local en contextos de complejidad institucional. Análisis de la implementación de planes de acción local en municipios españoles*

María Ángeles HUETE GARCÍA

Profesora Titular de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla (España)

ORCID ID: 0000-0001-5789-6811

RESUMEN

Este trabajo analiza cómo la creciente complejidad institucional de la acción pública local está transformando las capacidades y los perfiles del empleo público municipal en España. En un contexto caracterizado por la intensificación de las interdependencias territoriales, la coordinación multinivel y la integración de políticas sectoriales, los gobiernos locales enfrentan nuevas exigencias organizativas y funcionales. El estudio se centra en la implementación de los Planes de Acción Local en el marco de la Agenda Urbana Española, entendidos como instrumentos que ponen a prueba la capacidad institucional de los municipios. A partir de un enfoque analítico que vincula gobernanza, capacidad institucional y empleo público, se examinan tres dimensiones clave: los cambios institucionales asociados a políticas complejas, las restricciones estructurales que condicionan la acción local y los patrones de coordinación entre actores públicos y privados. Los resultados muestran

* Fecha de finalización del trabajo: 21 de abril de 2026.

Lista de abreviaturas utilizadas. AUE: Agenda Urbana Española; PAL: Planes de Acción Local; UE: Unión Europea; ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible; MCIN: Ministerio de Ciencia e Innovación; AEI: Agencia Estatal de Investigación; FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional; DINAMET II: Dinámicas Socioterritoriales Metropolitanas y Políticas Públicas en un Entorno de Incertidumbre.

una evolución hacia perfiles profesionales más especializados, con mayores requerimientos técnicos y una creciente orientación hacia funciones estratégicas, analíticas y relacionales. Asimismo, se evidencia la necesidad de reforzar competencias en planificación, gestión de información, coordinación interinstitucional y supervisión de servicios externalizados. El trabajo concluye destacando la importancia de adaptar los sistemas de capacitación y profesionalización del empleo público local a estos nuevos contextos, subrayando su papel central en el sostenimiento de la capacidad institucional de los gobiernos municipales.

Palabras clave: empleo público local; capacidad institucional; gobernanza multinivel; Agenda Urbana Española; Planes de Acción Local; complejidad institucional.

Capabilities and profiles of local public employment in contexts of institutional complexity. Analysis of the implementation of local action plans in spanish municipalities

ABSTRACT

This paper analyzes how increasing institutional complexity in local public action is transforming the capabilities and profiles of municipal public employment in Spain. In a context marked by intensified territorial interdependencies, multilevel coordination, and the integration of sectoral policies, local governments face new organizational and functional demands. The study focuses on the implementation of Local Action Plans within the framework of the Spanish Urban Agenda, understood as instruments that test the institutional capacity of municipalities. Drawing on an analytical approach that links governance, institutional capacity, and public employment, the paper examines three key dimensions: institutional changes associated with complex policies, structural constraints shaping local action, and coordination patterns among public and private actors. The findings reveal a shift toward more specialized professional profiles, with higher technical requirements and an increasing emphasis on strategic, analytical, and relational functions. The study also highlights the need to strengthen competencies in planning, information management, interinstitutional coordination, and the oversight of outsourced services. The paper concludes by emphasizing the importance of adapting training and professionalization systems for local public employment to these new contexts, underlining their central role in sustaining the institutional capacity of municipal governments.

Keywords: local public employment; institutional capacity; multilevel governance; Spanish Urban Agenda; Local Action Plans; institutional complexity.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. GOBERNANZA, CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y EMPLEO PÚBLICO LOCAL: MARCO ANALÍTICO.—3. METODOLOGÍA.—4. RESULTADOS EMPÍRICOS: 4.1. La implementación de políticas como generadora de cambios institucionales. 4.2. Las capacidades como efecto de los cambios. 4.3. Cambios institucionales y naturaleza de las políticas. 4.4. La coordinación entre actores. 4.5. Coordinación y fase de la política. 4.6. Coordinación según el actor y la fase. 4.7. Coordinación por áreas de política. 4.8. Límites estructurales.—5. IMPLICACIONES PARA EL

PERFIL Y LA CAPACITACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL: 5.1. Reforzamiento de la dimensión cognitiva del empleo público. 5.2. Creciente especialización técnica y necesidad de perfiles híbridos. 5.3. Centralidad de las competencias relacionales, de coordinación y de supervisión. 5.4. Condicionantes estructurales de la capacitación.—6. CONCLUSIONES.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la acción pública local ha experimentado una transformación derivada de la creciente complejidad de los problemas urbanos, la intensificación de las interdependencias territoriales y la evolución de los modelos de intervención pública. Los gobiernos locales operan hoy en un entorno caracterizado por una mayor densidad normativa, una fuerte presión para integrar políticas sectoriales y una creciente necesidad de coordinación con otros niveles de gobierno y con actores externos. Este contexto ha modificado de manera sustantiva tanto las funciones como las capacidades requeridas por el empleo público local.

Estas transformaciones encuentran una expresión particularmente clara en el desarrollo de las agendas urbanas y, en el caso español, en la implementación de la Agenda Urbana Española a través de los Planes de Acción Local. Estos instrumentos constituyen un marco especialmente adecuado para analizar la evolución de la acción pública local, en la medida en que combinan un enfoque integrado de políticas, una fuerte orientación estratégica y la exigencia de articular procesos de coordinación multinivel y multiactor. Por ello, más que un simple instrumento de planificación, los Planes de Acción Local pueden entenderse como dispositivos que ponen a prueba la capacidad institucional de los gobiernos locales.

Este proceso se enmarca en una trayectoria más amplia de consolidación de los enfoques integrados de desarrollo urbano en el ámbito europeo. Aunque el Pacto de Ámsterdam (2016) y la Agenda Urbana para la Unión Europea representan un hito relevante en la institucionalización reciente de las políticas urbanas integradas, estos enfoques tienen antecedentes anteriores vinculados a las iniciativas urbanas comunitarias desarrolladas desde la década de 1990 y a la consolidación progresiva de un acervo urbano europeo (CARPENTER, 2006; DE GREGORIO HURTADO y GONZÁLEZ MEDINA, 2017; DE GREGORIO HURTADO, 2020). En este contexto, la Agenda Urbana Española supone la consolidación y adaptación al contexto nacional de una trayectoria previa de europeización de las políticas urbanas.

Al mismo tiempo, a escala internacional, la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 han consolidado esta orientación, situando el desarrollo urbano sostenible en el centro de la agenda global y concretándose especialmente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.

En este contexto, la Agenda Urbana Española puede entenderse como parte de una trayectoria más amplia de incorporación de los enfoques integrados de desarrollo urbano

en el ámbito español, en estrecha relación con la evolución de las políticas urbanas europeas y con los marcos globales vinculados a la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana. Tal y como han señalado diversos trabajos sobre la genealogía de la Agenda Urbana Española, este proceso no surge exclusivamente a partir de la Agenda Urbana para la Unión Europea, sino que se apoya en desarrollos previos asociados a las iniciativas urbanas comunitarias y a la progresiva consolidación de enfoques integrados en la política urbana española (DE GREGORIO HURTADO y GONZÁLEZ MEDINA, 2017, 2020; HUETE y MERINERO, 2021). En este marco, los Planes de Acción Local constituyen una expresión operativa de estos enfoques, al trasladar al ámbito municipal dinámicas de integración sectorial, coordinación multinivel y adaptación territorial de las políticas públicas.

La implementación de este tipo de instrumentos transforma la orientación de las políticas urbanas y modifica las capacidades organizativas y administrativas necesarias para desarrollarlas. En consecuencia, las exigencias asociadas a la gobernanza urbana integrada afectan directamente al funcionamiento interno de las administraciones locales y, particularmente, al perfil del empleo público encargado de sostener estos procesos.

Tradicionalmente, el empleo público municipal se ha asociado a funciones de carácter administrativo, con un fuerte componente procedimental y una organización interna estructurada en áreas sectoriales relativamente estables. Sin embargo, esta configuración resulta cada vez menos adecuada para responder a los desafíos actuales. La implementación de políticas complejas, como los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española, exige la gestión de instrumentos estratégicos, la producción y utilización de conocimiento, así como la capacidad de operar en entornos organizativos e institucionales dinámicos. En consecuencia, el empleo público local adquiere un papel central como soporte de la capacidad institucional de los gobiernos municipales (PETERS, 2011; HALL y TAYLOR, 1996).

A esta transformación se añade un proceso sostenido de externalización de servicios públicos. La prestación de servicios municipales a través de empresas contratistas y otras entidades externas no implica una reducción de la responsabilidad pública, sino una reconfiguración de sus formas de ejercicio. La administración local deja de ser en muchos casos ejecutora directa para asumir funciones de diseño, regulación, supervisión y evaluación. Este desplazamiento funcional introduce nuevas exigencias en términos de conocimiento técnico, capacidad de control y competencia en la gestión de relaciones contractuales complejas. En este sentido, la gobernanza de redes y la gestión de entornos interorganizativos se convierten en dimensiones centrales de la acción pública local (KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, 1997; MAYNTZ, 2004).

Desde esta perspectiva, el análisis del empleo público local no puede limitarse a una reflexión abstracta sobre formación o modernización administrativa. Debe situarse en el marco de las transformaciones efectivas de la acción pública contemporánea y en las capacidades que los gobiernos locales necesitan para desenvolverse en entornos de creciente complejidad. En este trabajo, este análisis se aborda específicamente a par-

tir del estudio de los Planes de Acción Local desarrollados en el marco de la Agenda Urbana Española, que permiten observar de manera empírica cómo se traducen estas exigencias en cambios institucionales, en restricciones operativas y en nuevas formas de coordinación.

Esto exige atender a tres dimensiones particularmente relevantes: los cambios institucionales que acompañan la implementación de políticas públicas complejas, las restricciones estructurales que condicionan el margen de actuación de los municipios y los patrones de coordinación que articulan la relación entre administraciones, actores sociales y operadores externos.

En este contexto, el empleo público local tiende a evolucionar hacia perfiles más especializados, con mayores requerimientos técnicos y con una creciente orientación hacia funciones estratégicas y relacionales. Junto a las competencias tradicionales vinculadas a la gestión administrativa, se refuerzan capacidades relacionadas con la planificación, el análisis de información, la coordinación interinstitucional y la supervisión de servicios externalizados. Al mismo tiempo, las limitaciones estructurales derivadas del marco competencial, de la financiación local y de la organización multinivel de las políticas públicas condicionan las posibilidades de adaptación de las administraciones municipales (HOOGHE y MARKS, 2001; PETERS y PIERRE, 2000).

El objetivo de este trabajo es analizar cómo estas transformaciones inciden en el perfil y en las necesidades de capacitación del empleo público local. Para ello, se adopta un enfoque que vincula el estudio del empleo público con el análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales, atendiendo tanto a sus dimensiones organizativas como a su inserción en un sistema de gobernanza complejo. A partir del análisis empírico de los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española, se examinan los principales cambios institucionales, las restricciones que afectan a la acción local y los patrones de coordinación que estructuran la intervención pública.

El trabajo se estructura en seis apartados. Tras esta introducción, se presenta el marco analítico que permite vincular gobernanza, capacidad institucional y empleo público local. A continuación, se describe la metodología y la base empírica utilizada. El cuarto apartado expone los principales resultados del análisis, interpretándolos desde la perspectiva del empleo público. El quinto desarrolla las implicaciones para la capacitación y profesionalización del personal local. Finalmente, el sexto apartado recoge las principales conclusiones.

2. GOBERNANZA, CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y EMPLEO PÚBLICO LOCAL: MARCO ANALÍTICO

La literatura sobre gobernanza ha puesto de manifiesto que la acción pública contemporánea ya no puede explicarse únicamente a partir de modelos jerárquicos basados en la autoridad formal de las administraciones. En contextos de creciente complejidad

territorial, institucional y sectorial, la producción de políticas públicas se desarrolla bajo condiciones de interdependencia entre actores, niveles de gobierno e instrumentos de intervención, en las que la capacidad de decisión y de actuación se encuentra distribuida y condicionada por marcos normativos, recursos disponibles y estructuras organizativas (RHODES, 1997; PIERRE, 1999; LE GALÈS, 2002). Desde esta perspectiva, la gobernanza remite a la configuración institucional de los procesos de decisión y de las capacidades de acción en sistemas complejos.

En el ámbito europeo, estas transformaciones han estado estrechamente ligadas a la expansión del Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, que promueve formas de intervención capaces de articular simultáneamente distintas dimensiones del desarrollo urbano (HUETE, MERINERO y MUÑOZ, 2016; CARPENTER, 2006). Este modelo adquiere un mayor grado de institucionalización en el marco de la Agenda Urbana para la Unión Europea, definida a partir del Pacto de Ámsterdam, al tiempo que se desarrolla en distintos contextos nacionales mediante instrumentos orientados a adaptar estas orientaciones a trayectorias institucionales y urbanas específicas, como ocurre en el caso de la Agenda Urbana Española. En este contexto, los Planes de Acción Local constituyen una expresión operativa de estas dinámicas, al requerir integración de políticas, coordinación entre niveles de gobierno y adaptación a contextos territoriales concretos. En consecuencia, estos instrumentos no solo reflejan cambios en el contenido de las políticas, sino que también exigen adaptar las estructuras institucionales y organizativas que las hacen posibles, desplazando la atención hacia los dispositivos de gobernanza que permiten su implementación.

En este sentido, la gobernanza puede entenderse como una configuración institucional observable que estructura la interacción entre actores, la distribución de recursos y los procesos de toma de decisiones (SCHARPF, 1997; PETERS, 2011). Esta aproximación resulta particularmente útil para analizar el empleo público local, ya que permite situarlo no solo como un componente de la estructura administrativa, sino como un elemento constitutivo de la capacidad de gobernanza, especialmente en contextos donde la acción pública se articula mediante instrumentos complejos como los Planes de Acción Local.

Siguiendo este enfoque, la gobernanza puede desagregarse en tres grandes dimensiones. La primera es la capacidad institucional, entendida como la habilidad de las administraciones para diseñar, coordinar e implementar políticas bajo condiciones de complejidad. Esta no se limita a la disponibilidad de recursos, sino que incluye marcos normativos, arreglos organizativos, instrumentos administrativos y sistemas de información que permiten sostener la acción pública (HALL y TAYLOR, 1996; PETERS, 2011; OSTROM, 2005). En el plano del empleo público local, esta dimensión se traduce en la necesidad de contar con perfiles capaces de tomar decisiones, gestionar recursos, producir conocimiento y operar en entornos organizativos cambiantes, como los que plantea la implementación de estrategias urbanas integradas.

La segunda dimensión es la coordinación entre actores. La gobernanza se expresa igualmente como un sistema de interacción entre administraciones, empresas, organi-

zaciones de la sociedad civil e instituciones supralocales, cuyas relaciones se organizan de forma diferenciada a lo largo del proceso político (RHODES, 1997; KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, 1997; MAYNTZ, 2004). Desde esta perspectiva, el empleo público local se sitúa en el centro de una función relacional que exige competencias de coordinación, negociación, supervisión y articulación de intereses. Cuanto mayor es la densidad de actores y la complejidad de las coaliciones que sostienen una política, mayor es también la exigencia de un personal público capaz de operar en ese entorno, como ocurre en los procesos de diseño e implementación de los Planes de Acción Local. La tercera dimensión es la de las restricciones estructurales. La capacidad institucional no se despliega en un vacío, sino dentro de un marco que delimita el alcance de la acción posible. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, estas restricciones derivan de la distribución de competencias, de la inercia organizativa, de los marcos regulatorios y de las estructuras financieras que condicionan el margen de maniobra de los gobiernos locales (HALL y TAYLOR, 1996; HOOGHE y MARKS, 2001; PETERS, 2011). Para el análisis del empleo público local, esta dimensión es decisiva, ya que muestra que la mejora de perfiles o la ampliación de la capacitación no dependen exclusivamente de decisiones internas, sino también de los límites normativos y materiales en los que estas se insertan, tal como se observa en la implementación de políticas complejas en el marco de la Agenda Urbana.

Estas tres dimensiones permiten construir un marco de análisis especialmente fértil para estudiar el empleo público local en el contexto actual. En lugar de entenderlo únicamente como un agregado de puestos o categorías, puede concebirse como la base humana y profesional sobre la que descansa la capacidad institucional de los municipios. Ello obliga a prestar atención no solo a la formación general, sino al tipo de competencias efectivamente movilizadas por la acción pública contemporánea, particularmente en instrumentos de planificación estratégica como los analizados en este trabajo.

**CUADRO 1. GOBERNANZA Y EMPLEO PÚBLICO LOCAL:
ESQUEMA ANALÍTICO**

<i>Dimensión de la gobernanza</i>	<i>Contenido conceptual</i>	<i>Traducción en términos de empleo público local</i>
<i>Capacidad institucional</i>	Aptitud de la administración para decidir, financiar, generar información y coordinar políticas.	Perfiles técnicos, capacidad estratégica, competencias analíticas y organizativas.
<i>Coordinación entre actores</i>	Interacción entre niveles de gobierno y actores sociales y económicos en las distintas fases de la política.	Necesidad de competencias relacionales, de supervisión, negociación y dirección de redes.
<i>Restricciones estructurales</i>	Límites competenciales, normativos, financieros y organizativos que condicionan la acción local.	Dificultades para profesionalizar, formar y estabilizar capacidades especializadas.

Fuente: elaboración propia.

Desde este marco, puede sostenerse que el debate sobre el perfil y la capacitación del empleo público local no es una cuestión periférica, sino un problema central para la teoría y la práctica del gobierno local. Allí donde los municipios deben operar mediante políticas integradas, marcos de gobernanza multinivel y relaciones externalizadas de prestación, como ocurre en el contexto de la Agenda Urbana Española, el personal público pasa a desempeñar funciones menos rutinarias y más intensivas en conocimiento, coordinación y control. La cuestión ya no es únicamente cuántos empleados públicos existen o cómo se distribuyen formalmente, sino qué tipo de capacidades administrativas requieren hoy los municipios para ejercer sus funciones con autonomía, eficacia y responsabilidad.

3. METODOLOGÍA

La evidencia empírica utilizada en este capítulo procede del proyecto DINAMET II¹, centrado en el análisis de la implementación de Planes de Acción Local asociados a agendas urbanas en municipios españoles. El interés de esta base empírica para el objeto del presente trabajo radica en que permite observar, desde un prisma institucional y organizativo, cómo las exigencias de coordinación, capacidad y adaptación asociadas a la implementación de agendas urbanas afectan a la estructura administrativa local y, por extensión, al perfil y a las capacidades requeridas por su personal.

El estudio se apoya en un cuestionario administrado a personal técnico y político responsable del diseño y de la implementación de los Planes de Acción Local. La unidad de observación es la administración local municipal. La muestra abarca 104 municipios sobre un universo de 152 municipios identificados con Planes de Acción Local vinculados a la Agenda Urbana Española, lo que supone una tasa de respuesta del 68,4 por 100. El trabajo de campo se desarrolló entre abril y julio de 2025.

La lógica analítica del estudio es descriptiva. El propósito es identificar patrones de configuración de la gobernanza en función de sus distintas dimensiones. Para ello, la información recogida se organiza en torno a tres grandes bloques. El primero analiza cambios normativos y organizativos vinculados a la implementación de los planes, lo que permite aproximarse a la dimensión de capacidad institucional. El segundo examina los obstáculos percibidos por los municipios, lo que ofrece una vía de entrada a las restricciones estructurales. El tercero analiza con qué actores se coordina cada municipio y en qué fases del proceso político, lo que permite explorar la dimensión relacional de la gobernanza.

¹ Este trabajo forma parte de los resultados del proyecto *Dinámicas Socioterritoriales Metropolitanas y Políticas Públicas en un Entorno de Incertidumbre* (DINAMET II, código PID2022-139429OB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (MCIN) / Agencia Estatal de Investigación (AEI), y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, Unión Europea).

Aunque el cuestionario no fue diseñado específicamente para medir perfiles profesionales o itinerarios formativos, sí permite reconstruir el entorno funcional en el que opera hoy el personal local. A partir de él es posible identificar qué capacidades se refuerzan, dónde se concentran los principales cuellos de botella y qué tipo de exigencias introduce la interacción con actores externos y niveles de gobierno diversos. En otras palabras, la base empírica permite observar las condiciones institucionales y relacionales que configuran las necesidades reales de capacitación y especialización del empleo público local.

CUADRO 2. DESCRIPCIÓN BÁSICA DE LA BASE EMPÍRICA

<i>Indicador</i>	<i>Valor</i>
Municipios con Planes de Acción Local	152
Muestra analizada	104
Tasa de respuesta	68,4 por 100
Periodo de trabajo de campo	Abril a julio de 2025
Unidad de observación	Administración local municipal
Perfil del encuestado	Personal técnico o político responsable del diseño e implementación del plan
Instrumento de recogida de información	Cuestionario administrado por vía telefónica

Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista de este capítulo, la interpretación de los datos se orienta a una pregunta específica: ¿Qué tipo de administración y, por tanto, qué tipo de empleo público exige un entorno local caracterizado por mayores demandas de coordinación, más complejidad institucional y una creciente centralidad de actores externos en la producción de servicios y políticas? La respuesta no se busca en un análisis normativo de plantillas o cuerpos, sino en la evidencia empírica sobre cómo funcionan realmente los municipios cuando implementan políticas complejas.

4. RESULTADOS EMPÍRICOS

El análisis empírico que se presenta a continuación permite operacionalizar el marco analítico propuesto y examinar cómo se manifiestan en la práctica las tres dimensiones de la gobernanza consideradas: la capacidad institucional, las restricciones estructurales y la coordinación entre actores. A partir de la evidencia recogida sobre la implementación de los Planes de Acción Local en el marco de la Agenda Urbana

Española, se analizan, en primer lugar, los cambios institucionales asociados a estos instrumentos y las capacidades que generan. En segundo lugar, se examina cómo estos cambios se distribuyen entre áreas de política, evidenciando distintas demandas de especialización. En tercer lugar, se analizan los patrones de coordinación que estructuran la acción pública local a lo largo del ciclo de la política y entre distintos actores. Finalmente, se abordan las limitaciones estructurales que condicionan la capacidad de actuación de los municipios.

4.1. La implementación de políticas como generadora de cambios institucionales

Una primera constatación relevante es que la implementación de instrumentos complejos, como los Planes de Acción Local asociados a agendas urbanas, no se limita a ajustes menores o meramente discursivos. Produce transformaciones institucionales concretas. Según los datos del estudio, el 28 por 100 de los municipios analizados ha introducido cambios normativos vinculados a la implementación de sus planes. Dentro de este porcentaje, el 15 por 100 creó nueva regulación y el 18 por 100 modificó regulación preexistente. Además, un 21 por 100 de los municipios modificó su estructura institucional para hacer frente a las exigencias de implementación.

Este dato es importante para el análisis del empleo público local por varias razones. En primer lugar, muestra que la adopción de nuevas formas de acción pública no puede sostenerse únicamente sobre estructuras administrativas heredadas, sino que genera presiones de adaptación organizativa. En segundo lugar, indica que las exigencias introducidas por estas políticas no son absorbidas automáticamente por las rutinas existentes, sino que obligan a revisar instrumentos, marcos regulatorios y formas de organización interna. En tercer lugar, revela que la capacidad institucional está estrechamente vinculada a la disponibilidad de personal capaz de operar en contextos de cambio organizativo.

CUADRO 3. CAMBIOS INSTITUCIONALES VINCULADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN LOCAL

<i>Tipo de cambio institucional</i>	<i>Porcentaje de municipios</i>
Creación de nueva regulación	15
Modificación de regulación existente	18
Total con cambios normativos	28
Modificación de la estructura institucional	21

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las respuestas del cuestionario.

En términos de empleo público, este primer resultado apunta ya a una idea fundamental: la acción pública local contemporánea no puede sostenerse solo sobre perfiles administrativos orientados a la mera tramitación. Requiere también capacidades de adaptación normativa, rediseño organizativo y articulación interna. Es decir, exige una administración que no solo ejecute, sino que reorganice, traduzca y establezca cambios institucionales.

4.2. Las capacidades como efecto de los cambios

Más relevante aún que la existencia de cambios es el tipo de capacidades que los municipios perciben como reforzadas a partir de ellos. Los datos muestran que los cambios normativos y organizativos se asocian a un incremento de las capacidades institucionales, especialmente en dos ámbitos: la capacidad para decidir sobre las actuaciones a desarrollar y la capacidad para generar más y mejor información sobre la ciudad. La capacidad financiera, aun mejorando, aparece sistemáticamente en un plano inferior.

En una escala de 0 a 5, los municipios que introdujeron nuevas regulaciones valoran el incremento de capacidad en 3,69 para la toma de decisiones, 3,31 para la financiación y 3,62 para la generación de conocimiento. En los municipios que modificaron regulaciones existentes, las medias fueron 3,68, 3,42 y 3,63, respectivamente. Allí donde se modificó la estructura institucional, los valores fueron 3,73, 3,50 y 3,77. La media agregada sitúa en 3,70 la mejora en capacidad de decisión, en 3,41 la mejora financiera y en 3,67 la mejora en generación de conocimiento.

CUADRO 4. INCREMENTO PERCIBIDO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES (ESCALA 0 A 5)

<i>Área de capacidad institucional reforzada</i>	<i>Nuevas regulaciones</i>	<i>Regulaciones modificadas</i>	<i>Estructura institucional modificada</i>	<i>Media</i>
Mayor capacidad de decisión	3,69	3,68	3,73	3,70
Mejor financiación	3,31	3,42	3,50	3,41
Más y mejor conocimiento sobre la ciudad	3,62	3,63	3,77	3,67

Fuente: elaboración propia.

Esta distribución resulta especialmente relevante para el objeto de este capítulo. La administración local no percibe el principal refuerzo de su capacidad en la disponibilidad de recursos económicos, sino en su capacidad de decidir y de generar conocimiento. Ello no implica una menor importancia de la dimensión financiera, sino que apunta a

que las limitaciones no son exclusivamente de volumen de recursos, sino de las condiciones que regulan su utilización. En este sentido, la cuestión central no es solo cuántos recursos existen, sino el grado de flexibilidad, autonomía y capacidad de gestión asociado a los mismos.

Desde esta perspectiva, la evidencia sugiere que la modernización del empleo público local no puede plantearse únicamente en términos de incremento presupuestario, digitalización o volumen de personal. Lo que se refuerza son capacidades cualitativamente más complejas, vinculadas al análisis, la interpretación de información y la toma de decisiones en contextos de restricción. Esta lectura se ve reforzada por los resultados relativos a los límites estructurales (apdo. 4.8), donde los principales obstáculos identificados se sitúan precisamente en la estructura de gasto, la autonomía financiera y los mecanismos de coordinación multinivel, más que en la ausencia de recursos en sentido estricto.

En este marco, la transformación de la acción pública local no se produce tanto en el plano de la dotación de medios como en el de su gestión. Los gobiernos locales no necesariamente disponen de más recursos, pero sí se ven obligados a utilizarlos de manera más estratégica, selectiva y adaptativa, en función de prioridades cambiantes y de marcos institucionales restrictivos. La capacidad de actuación depende, por tanto, no solo de la disponibilidad de recursos, sino de la capacidad para movilizarlos, combinarlos y adaptarlos a contextos específicos.

Esta situación es coherente con un entorno de gobernanza multinivel en el que los recursos y las competencias se encuentran distribuidos entre distintos niveles de gobierno. En este contexto, la capacidad de decisión no se traduce únicamente en autonomía formal, sino en la posibilidad efectiva de operar bajo condiciones de interdependencia, gestionando restricciones y articulando recursos disponibles. El conocimiento adquiere así un carácter estratégico, no solo para comprender los problemas urbanos, sino también para optimizar el uso de recursos limitados, negociar su asignación y sostener decisiones en entornos institucionales complejos.

En consecuencia, la administración local ya no puede limitarse a ejecutar programas predefinidos, sino que debe desarrollar capacidades internas para gestionar recursos en contextos restrictivos, producir conocimiento relevante y sostener procesos de decisión informada. El fortalecimiento de las capacidades cognitivas aparece, en este sentido, no como un complemento, sino como una condición estructural para el funcionamiento de la acción pública local contemporánea.

4.3. Cambios institucionales y naturaleza de las políticas

Otra aportación de interés es que los procesos de cambio institucional asociados a la implementación de los Planes de Acción Local no se distribuyen de forma uniforme entre áreas de política, sino que se concentran en determinados ámbitos. El

cuestionario utilizado en esta investigación vinculaba explícitamente estos cambios a la puesta en marcha de los Planes de Acción Local, al preguntar directamente a los municipios si «para la puesta en marcha de su Plan de Acción Local» habían necesitado modificaciones normativas o cambios en la estructura institucional. En este sentido, la evidencia permite sostener que los Planes de Acción Local han constituido un marco relevante de articulación e implementación de estas transformaciones institucionales.

Todo ello se produce, además, en un contexto más amplio de transformación de las políticas urbanas y de movilización de recursos europeos, especialmente en el marco del programa Next Generation EU y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia («España Puede»), que también ha impulsado procesos de adaptación institucional en ámbitos como la movilidad.

En lo relativo al contenido de las regulaciones creadas o modificadas, la movilidad aparece como el principal campo de actividad, con presencia en el 50 por 100 de las nuevas regulaciones y en el 42,1 por 100 de las regulaciones modificadas. Tras ella aparecen el urbanismo y uso del suelo, la participación ciudadana y la fiscalidad, con intensidades distintas según se trate de nueva regulación o de modificación de normativa preexistente.

CUADRO 5. ÁREAS DE POLÍTICA EN LAS QUE SE CONCENTRAN LAS REGULACIONES CREADAS O MODIFICADAS

<i>Área de política</i>	<i>Nuevas regulaciones (%)</i>	<i>Regulaciones modificadas (%)</i>
Uso del suelo	37,5	21,1
Movilidad	50,0	42,1
Gobernanza	12,5	15,8
Participación comunitaria y ciudadana	18,8	21,1
Fiscalidad	12,5	21,1
Espacios públicos	12,5	10,5
Eficiencia energética	6,2	5,3
Gestión de residuos	0,0	10,5
Otros	12,5	5,3

Fuente: elaboración propia a partir del artículo de referencia.

Esta concentración tiene implicaciones directas para el perfil del empleo público local. En primer lugar, muestra que las necesidades de especialización no son homogé-

neas. No todas las políticas locales exigen el mismo grado de conocimiento técnico, ni generan la misma presión de adaptación normativa y organizativa. Las áreas en las que se concentra el cambio, como movilidad o uso del suelo, están caracterizadas por una mayor densidad regulatoria, por una fuerte interdependencia con otros sectores y por una intensa necesidad de coordinación entre actores y niveles de gobierno.

En segundo lugar, ello implica que la capacitación del empleo público local no puede abordarse exclusivamente desde una lógica generalista. Sigue siendo imprescindible una formación común de base, pero la evidencia apunta hacia una creciente necesidad de especialización sectorial, especialmente en ámbitos donde la administración debe operar con marcos regulatorios complejos, instrumentos técnicos avanzados y fuertes interdependencias organizativas.

En tercer lugar, la propia distribución del cambio institucional sugiere que el empleo público local tiende a polarizarse funcionalmente: por un lado, perfiles con elevada especialización técnico sectorial; por otro, perfiles con competencias transversales de articulación, integración y coordinación. Ambos tipos de perfil son necesarios, pero ninguno de ellos encaja ya en una visión puramente rutinaria o indiferenciada del empleo municipal.

4.4. La coordinación entre actores

Uno de los resultados más significativos del estudio es el relativo a la intensidad de la coordinación entre actores. Los municipios analizados muestran una interacción muy elevada con actores externos. El 94,2 por 100 declara coordinarse con empresas y también con organizaciones de la sociedad civil. La coordinación con la Unión Europea alcanza el 91,3 por 100, con el Gobierno central y el Gobierno autonómico el 88,5 por 100, con las diputaciones el 64,4 por 100 y con otros municipios el 54,8 por 100.

CUADRO 6. COORDINACIÓN CON ACTORES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN LOCAL

<i>Actor</i>	<i>Porcentaje de municipios que coordinan</i>
Empresas	94,2
Organizaciones de la sociedad civil	94,2
Unión Europea	91,3
Gobierno central	88,5
Gobierno regional	88,5
Diputación provincial	64,4
Otros municipios	54,8

Fuente: elaboración propia.

Este dato tiene una relevancia directa para la externalización y del perfil del empleo público local. La administración municipal ya no opera en un espacio organizativo cerrado, sino en un entorno densamente poblado por actores públicos y privados. En ese entorno, el personal local debe ser capaz de interactuar con empresas contratistas, entidades del tercer sector, instancias supramunicipales y otras administraciones. Las competencias requeridas ya no son solo técnico sectoriales o jurídico administrativas, sino también relacionales, de supervisión, de coordinación y de gestión de interdependencias.

Este punto es especialmente importante para combatir una lectura simplista de la externalización. La elevada presencia de empresas como actores de coordinación muestra que la intervención externa en la acción pública local no se limita a una dimensión contractual cerrada. Implica también procesos de interacción y coproducción que exigen una fuerte capacidad de dirección pública. En consecuencia, la externalización no reduce las necesidades de empleo público, sino que transforma radicalmente el contenido funcional de este.

4.5. Coordinación y fase de la política

Los resultados muestran igualmente que la coordinación no se distribuye de forma uniforme a lo largo del ciclo de la política. El diseño es la fase con mayor nivel de coordinación, con presencia en el 96,2 por 100 de los municipios. Le sigue la financiación, con 94,2 por 100. La implementación y el seguimiento o evaluación presentan valores algo inferiores, de 87,5 y 88,5 por 100, respectivamente.

CUADRO 7. COORDINACIÓN POR FASES DEL PROCESO POLÍTICO

<i>Fase</i>	<i>Porcentaje de municipios que coordinan</i>
Diseño	96,2
Financiación	94,2
Implementación	87,5
Seguimiento y evaluación	88,5

Fuente: elaboración propia.

A primera vista, esta distribución podría interpretarse como una simple mayor intensidad de coordinación en las fases iniciales. Sin embargo, lo que muestran los resultados no es solo una diferencia de intensidad, sino una diferenciación funcional de la coordinación. Las fases tempranas, especialmente diseño y financiación, están más directamente asociadas a la definición de prioridades, a la asignación de recursos y a

la configuración de la política. Por ello movilizan formas de interacción más amplias e influyentes. Las fases posteriores presentan, en cambio, formas de coordinación más restringidas y selectivas.

Para el análisis del empleo público local, esta conclusión es decisiva. Significa que las administraciones municipales necesitan personal capaz de desempeñar funciones distintas según la fase de la política. No basta con saber ejecutar. Se requiere también capacidad para participar en procesos de diseño, para negociar marcos de financiación y para sostener dispositivos de evaluación. Ello refuerza la idea de que la capacitación del personal local debe contemplar no solo conocimientos sectoriales, sino comprensión del ciclo completo de la política pública.

4.6. Coordinación según el actor y la fase

La evidencia se vuelve todavía más precisa cuando se cruzan actores y fases. El estudio muestra que los actores no se distribuyen de forma homogénea a lo largo del ciclo, sino que asumen roles específicos. Las empresas y las organizaciones de la sociedad civil concentran su participación en el diseño y mantienen una presencia relevante en implementación y evaluación, pero desempeñan un papel mucho más reducido en financiación. Por el contrario, los actores gubernamentales, y muy especialmente las instituciones supramunicipales, concentran buena parte de su intervención en la financiación.

CUADRO 8. COORDINACIÓN POR ACTOR Y FASE DEL PROCESO POLÍTICO

<i>Actor</i>	<i>Diseño</i>	<i>Financiación</i>	<i>Implementación</i>	<i>Seguimiento y evaluación</i>
Otros municipios	47,1	16,3	27,9	26,9
Diputación provincial	38,5	63,5	35,6	33,7
Gobierno regional	65,4	83,7	60,6	63,5
Gobierno central	51,9	87,5	49,0	56,7
Unión Europea	37,5	89,4	41,3	54,8
Empresas	86,5	33,7	69,2	62,5
Organizaciones de la sociedad civil	91,3	15,4	61,5	62,5

Fuente: elaboración propia.

La principal implicación de este patrón es que la gobernanza local opera mediante coaliciones funcionalmente segmentadas. No existe un único espacio de coordinación indiferenciado, sino distintas combinaciones de actores según las necesidades de cada

fase. Ello incrementa notablemente la complejidad de la función administrativa local. El personal público debe saber trabajar con empresas y asociaciones en procesos de diseño e implementación, pero también con niveles superiores de gobierno en procesos de financiación y sostenimiento institucional.

Este hallazgo tiene consecuencias muy concretas para el perfil requerido. Refuerza la necesidad de competencias de mediación, de traducción entre lenguajes organizativos y de gestión de entornos colaborativos complejos. También subraya la importancia de que la administración conserve suficiente conocimiento interno sobre los servicios y políticas para no perder capacidad de dirección frente a actores externos.

4.7. Coordinación por áreas de política

El estudio añade un dato especialmente útil para el análisis del empleo público: los municipios se coordinan, de media, con 5,76 actores distintos. Esta intensidad disminuye cuando se desagrega por objetivos estratégicos y por fases, pero sigue mostrando una estructura relacional notablemente densa. Además, existen diferencias sustantivas entre áreas de política. La cohesión social, la economía urbana y el cambio climático concentran niveles más altos de coordinación, mientras que vivienda y gobernanza presentan niveles más reducidos.

CUADRO 9. INTENSIDAD MEDIA DE LA COORDINACIÓN
POR ÁREAS DE POLÍTICA

<i>Área estratégica</i>	<i>Media de actores coordinados</i>
Cohesión social	4,84
Economía urbana	4,19
Cambio climático	4,16
Movilidad sostenible	4,14
Innovación digital	3,90
Economía circular	3,89
Ciudad compacta	3,66
Uso del suelo	3,27
Salud	3,19
Vivienda	2,78
Gobernanza	2,49

Fuente: elaboración propia.

Esta información resulta muy valiosa para pensar el empleo público local. En primer lugar, muestra que no todas las áreas exigen el mismo tipo ni el mismo nivel de coordinación. En segundo lugar, permite inferir que los perfiles requeridos por los municipios pueden variar según la combinación concreta de políticas que desarrollen. En tercer lugar, refuerza la idea de que el trabajo administrativo local se ha vuelto intensivo en gestión de relaciones, especialmente en áreas complejas y transversales.

4.8. Límites estructurales

La evidencia sobre obstáculos percibidos ofrece una información especialmente relevante para interpretar las condiciones en las que se desarrolla la acción pública local. Los datos muestran que las principales dificultades para la implementación de los Planes de Acción Local no se sitúan en déficits de participación, sino en factores de carácter estructural e institucional. El obstáculo más destacado es el relativo a los mecanismos de coordinación horizontal y multinivel, con una media de 2,92 en una escala de 0 a 5. Le siguen la estructura de gasto (2,78), la capacidad de los instrumentos de planificación para responder a las necesidades urbanas (2,68) y la autonomía tributaria (2,66). En contraste, la participación ciudadana presenta un valor significativamente menor (1,74).

CUADRO 10. PRINCIPALES OBSTÁCULOS PERCIBIDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LOS PLANES DE ACCIÓN LOCAL (ESCALA 0 A 5)

<i>Obstáculo</i>	<i>Media</i>
Coordinación horizontal y multinivel	2,92
Estructura de gasto	2,78
Capacidad de los instrumentos de planificación	2,68
Autonomía tributaria	2,66
Competencias para decidir sobre asuntos de la ciudad	2,48
Gestión de los fondos	2,48
Marco normativo de las áreas urbanas	2,34
Participación ciudadana en la toma de decisiones	1,74

Fuente: elaboración propia.

La agrupación de estos obstáculos por dimensiones refuerza esta interpretación. Las limitaciones financieras aparecen como las más intensas, seguidas de las vinculadas a

la gobernanza y a los marcos regulatorios e instrumentos de planificación. Este patrón sugiere que los problemas de implementación no derivan principalmente de déficits organizativos internos, sino de las condiciones estructurales en las que operan los municipios.

Desde esta perspectiva, la evidencia apunta a una asimetría entre las exigencias de la acción pública y las capacidades disponibles para afrontarlas. Por un lado, los municipios se enfrentan a políticas cada vez más complejas, que requieren integración sectorial, coordinación entre actores y adaptación continua. Por otro, operan en marcos institucionales caracterizados por limitaciones competenciales, dependencia financiera y fragmentación de responsabilidades. Esta combinación genera un desajuste que condiciona de manera directa su capacidad de actuación.

Este desajuste tiene implicaciones relevantes para el análisis del empleo público local. En primer lugar, introduce límites a la efectividad de las mejoras en capacitación. Incluso cuando el personal dispone de competencias adecuadas, la falta de margen de maniobra institucional puede dificultar su aplicación. En segundo lugar, condiciona el tipo de capacidades que resultan más necesarias. En contextos de restricciones estructurales, adquieren mayor relevancia aquellas competencias que permiten operar bajo condiciones de interdependencia, como la negociación, la gestión de relaciones intergubernamentales o la adaptación a marcos normativos complejos.

En tercer lugar, estos resultados ponen de manifiesto que la capacidad institucional no puede entenderse únicamente como una propiedad interna de la organización administrativa. Se trata de una capacidad relacional, que depende de la posición que ocupan los municipios dentro de sistemas de gobernanza multinivel. La capacidad de actuar no reside exclusivamente en la disponibilidad de recursos o en la cualificación del personal, sino en la posibilidad de articular esos recursos dentro de estructuras más amplias de decisión.

En consecuencia, la mejora del empleo público local no puede plantearse únicamente en términos de formación o profesionalización interna. Requiere también atender a las condiciones institucionales que hacen posible el ejercicio efectivo de esas capacidades. En ausencia de cambios en el marco competencial, financiero y organizativo, las estrategias de capacitación pueden tener un impacto limitado, al no poder traducirse plenamente en mejoras en la acción pública.

5. IMPLICACIONES PARA EL PERFIL Y LA CAPACITACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Los resultados empíricos analizados permiten sostener que la transformación del empleo público local no responde a un proceso incremental de modernización administrativa, sino a una reconfiguración más profunda de las funciones que desempeña

la administración en el marco de la gobernanza contemporánea. Esta transformación no puede explicarse a partir de un único factor, sino que emerge de la interacción entre cambios institucionales, restricciones estructurales y nuevas formas de coordinación entre actores.

En este contexto, es posible identificar varias implicaciones relevantes para el perfil y la capacitación del empleo público local, que afectan tanto al contenido del trabajo administrativo como a su posición dentro del sistema de acción pública.

5.1. Reforzamiento de la dimensión cognitiva del empleo público

En primer lugar, los resultados relativos al refuerzo de la capacidad de decisión y de la generación de conocimiento apuntan a un fortalecimiento de la dimensión cognitiva del empleo público. La administración local no solo ejecuta políticas, sino que participa de manera activa en su definición, interpretación y adaptación a contextos específicos.

Este cambio implica que la capacidad de decidir se vincula cada vez más a la capacidad de comprender problemas complejos, manejar información diversa y traducirla en actuaciones concretas. En consecuencia, el empleo público local requiere perfiles con competencias analíticas, capacidad de diagnóstico y habilidades para la interpretación de datos y evidencias.

Ahora bien, este refuerzo de la dimensión cognitiva no puede entenderse únicamente en términos individuales. En el ámbito de las políticas públicas, el conocimiento se produce y se moviliza de forma colectiva, a través de procesos organizativos que permiten integrar información, acumular experiencia y generar aprendizajes compartidos. En este sentido, la capacidad institucional depende no solo de las competencias del personal, sino de la capacidad de las organizaciones para articular procesos de adquisición, traducción y difusión del conocimiento que permitan su utilización efectiva en la acción pública, en línea con los enfoques de aprendizaje colectivo desarrollados por HEIKKILA y GERLAK (2013).

Desde esta perspectiva, la generación de conocimiento no se limita a la disponibilidad de información, sino que implica su transformación en conocimiento operativo mediante procesos de interacción entre actores, adaptación a contextos específicos y circulación dentro de la organización. Tal y como señala la literatura, el aprendizaje colectivo en políticas públicas se articula a través de fases de adquisición de información, su traducción a contextos específicos y su difusión entre actores, generando tanto cambios cognitivos como comportamentales en las organizaciones. La implementación de instrumentos como los Planes de Acción Local activa precisamente estos mecanismos, al requerir la integración de información procedente de múltiples fuentes, su interpretación en clave territorial y su utilización en procesos de decisión que se desarrollan en entornos institucionales complejos.

En este contexto, no resulta casual que la Agenda Urbana Española haya realizado un esfuerzo significativo por reforzar la dimensión informacional de la acción pública local, mediante el desarrollo de sistemas de indicadores, bases de datos y mecanismos de recogida de información estables y comparables entre ciudades. Este esfuerzo responde precisamente a la necesidad, señalada en el marco de la Agenda 2030, de disponer de sistemas robustos de generación y uso de conocimiento para orientar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. De manera paralela, y en coherencia con estas exigencias, se observa la proliferación de observatorios urbanos en el ámbito municipal, vinculados a la elaboración e implementación de los Planes de Acción Local. Estos dispositivos no solo cumplen una función descriptiva, sino que se configuran como infraestructuras organizativas de producción y circulación de conocimiento, orientadas a apoyar la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas urbanas.

Esta evolución introduce una tensión relevante con respecto al modelo tradicional de empleo público, basado en la estabilidad funcional y la estandarización de tareas. Frente a este modelo, la acción pública contemporánea exige aprendizaje continuo, actualización permanente y adaptación a entornos cambiantes. La capacitación, por tanto, no puede concebirse como un proceso puntual, sino como un componente estructural del funcionamiento de la organización administrativa, orientado a reforzar tanto las capacidades individuales como los mecanismos de aprendizaje colectivo que sostienen la acción pública.

5.2. Creciente especialización técnica y necesidad de perfiles híbridos

En segundo lugar, la concentración del cambio institucional en determinadas áreas de política evidencia una creciente necesidad de especialización técnica. Las áreas en las que se producen mayores transformaciones, como movilidad o uso del suelo, se caracterizan por una elevada complejidad normativa, una fuerte interdependencia con otros sectores y una intensa necesidad de coordinación. Este patrón resulta consistente con la idea, ampliamente desarrollada en la literatura sobre políticas públicas, de que los distintos ámbitos de intervención presentan configuraciones diferenciadas en términos de actores, instrumentos y exigencias organizativas. En particular, aquellas políticas con mayor densidad regulatoria y niveles elevados de interdependencia tienden a requerir capacidades técnicas más especializadas y estructuras organizativas más complejas (LOWI, 1972; WILSON, 1989).

En este contexto, la especialización técnica no puede entenderse como un rasgo uniforme del empleo público, sino como una respuesta diferenciada a la naturaleza de las políticas que se implementan. Las áreas donde se concentra el cambio institucional son, precisamente, aquellas en las que la acción pública exige una mayor capacidad de interpretación normativa, manejo de instrumentos técnicos y articulación de intereses diversos.

Sin embargo, esta especialización no puede desarrollarse de forma aislada. La lógica de las políticas integradas, característica de las agendas urbanas, exige al mismo tiempo capacidad de articulación entre sectores. Se configura así una tensión entre especialización e integración que obliga a repensar el perfil del empleo público local.

La respuesta a esta tensión pasa por el desarrollo de perfiles híbridos, capaces de combinar conocimiento técnico profundo con una comprensión transversal de los procesos de gobernanza. Este tipo de perfil resulta clave para operar en entornos donde las decisiones tienen efectos cruzados y donde la coordinación entre políticas es imprescindible. En este sentido, el empleo público local se desplaza progresivamente desde posiciones estrictamente sectoriales hacia funciones que requieren simultáneamente especialización y capacidad de integración.

5.3. Centralidad de las competencias relacionales, de coordinación y de supervisión

En tercer lugar, la elevada densidad de coordinación entre actores muestra que la acción pública local se desarrolla en un entorno relacional complejo. La administración municipal interactúa de forma constante con empresas, organizaciones sociales y distintos niveles de gobierno, lo que transforma la naturaleza del trabajo administrativo. Este resultado es coherente con la literatura sobre políticas urbanas y gobernanza local, que ha señalado que los enfoques integrados de intervención no solo implican la articulación de distintas áreas de política, sino también el desarrollo de redes de colaboración entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, así como mecanismos de coordinación multinivel (HUETE GARCÍA, MERINERO RODRÍGUEZ y MUÑOZ MORENO, 2016). En este marco, la acción pública deja de organizarse exclusivamente a través de estructuras jerárquicas para desplegarse mediante configuraciones relacionales en las que la cooperación se convierte en una condición necesaria para la implementación de políticas (RHODES, 1997; PIERRE, 1999; LE GALÈS, 2002).

En este contexto, una parte creciente de las funciones del empleo público consiste en gestionar relaciones, coordinar actores y facilitar procesos de cooperación. Estas competencias relacionales no son accesorias, sino centrales para el funcionamiento de la acción pública contemporánea. La gobernanza implica no solo la existencia de múltiples actores, sino la necesidad de articular sus interacciones mediante dispositivos institucionales que permitan sostener la cooperación, coordinar intereses y garantizar la coherencia de las intervenciones públicas (KICKERT, KLIJN y KOPPENJAN, 1997; MAYNTZ, 2004).

Este cambio se ve reforzado por la creciente externalización de servicios públicos. La presencia intensiva de actores externos en la implementación de políticas no implica una reducción de la capacidad interna necesaria, sino una transformación de las funciones del empleo público. La administración deja de ser ejecutora directa en muchos

ámbitos, pero asume un papel más complejo en términos de dirección, supervisión y control. En este sentido, la lógica de la gobernanza contemporánea redefine el papel de las administraciones como actores que operan a través de redes y que deben garantizar el funcionamiento de sistemas de provisión en los que intervienen múltiples agentes (PETERS y PIERRE, 2000).

En este marco, el empleo público local debe conservar un conocimiento suficiente sobre los servicios externalizados para poder ejercer funciones de supervisión efectiva. La capacidad de control no puede basarse exclusivamente en instrumentos formales, sino que requiere comprensión técnica de los servicios y de los procesos de prestación. Sin estas capacidades, la administración corre el riesgo de perder autonomía y de depender en exceso de los actores externos que participan en la ejecución de políticas.

Sin embargo, el sistema tradicional de empleo público no siempre reconoce estas capacidades como parte esencial del perfil profesional. La evidencia sugiere que resulta necesario incorporar de forma explícita competencias vinculadas a la negociación, la mediación, la coordinación interinstitucional, la supervisión de servicios y la gestión de redes. Asimismo, estas capacidades deben ser objeto de formación específica y de reconocimiento en los procesos de desarrollo profesional, en coherencia con un modelo de acción pública que ya no se define por la ejecución directa, sino por la capacidad de articular, dirigir y sostener entornos de gobernanza complejos.

5.4. Condicionantes estructurales de la capacitación

En cuarto lugar, el peso de las restricciones estructurales indica que la capacitación del empleo público no puede abordarse de forma aislada. Los resultados muestran que los principales obstáculos para la acción local no se sitúan en déficits de capacidades individuales, sino en factores de carácter institucional, organizativo y financiero que condicionan el margen efectivo de actuación de los municipios.

En particular, tal y como se ha señalado en el apartado 4.8, las limitaciones más relevantes se relacionan con la estructura de gasto, la autonomía financiera y los mecanismos de coordinación multinivel. Este patrón sugiere que el problema no reside únicamente en la disponibilidad de recursos, sino en las condiciones que regulan su uso. La rigidez en la asignación de recursos, la dependencia de fuentes externas de financiación y las limitaciones competenciales reducen la capacidad de los gobiernos locales para adaptar sus actuaciones a contextos cambiantes.

Desde esta perspectiva, la capacitación del empleo público local no puede entenderse únicamente como una cuestión de mejora de competencias individuales. Incluso cuando el personal dispone de capacidades analíticas, técnicas o relacionales adecuadas, su aplicación efectiva puede verse limitada por marcos institucionales que restringen la autonomía de decisión, dificultan la gestión flexible de los recursos o fragmentan la responsabilidad entre distintos niveles de gobierno.

Ello implica que la mejora de perfiles profesionales debe ir acompañada de condiciones organizativas e institucionales que permitan su despliegue efectivo. La capacitación requiere entornos que favorezcan la toma de decisiones, la adaptación de recursos y la coordinación interinstitucional. Sin estos elementos, el desarrollo de capacidades puede quedar desconectado de su aplicación práctica.

En consecuencia, la capacitación debe concebirse como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento institucional. La política de formación y la política organizativa no pueden plantearse de manera independiente, ya que ambas forman parte de un mismo proceso orientado a reforzar la capacidad de los gobiernos locales para operar en contextos de restricción y complejidad.

Desde este punto de vista, el reto no consiste únicamente en formar mejor al personal, sino en garantizar que las administraciones disponen de márgenes efectivos para utilizar ese conocimiento, adaptar sus recursos y sostener decisiones en entornos de gobernanza multinivel. La capacidad institucional no depende solo de lo que los empleados públicos saben hacer, sino de las condiciones que permiten que ese conocimiento se traduzca en acción pública.

En conjunto, los resultados analizados permiten caracterizar el empleo público local como crecientemente técnico, especializado, transversal y relacional. Técnico, porque se apoya en conocimiento experto y capacidad analítica. Especializado, porque las políticas complejas exigen saberes sectoriales avanzados. Transversal, porque requiere integrar distintas áreas de intervención. Relacional, porque una parte sustantiva de su función consiste en coordinar actores y gestionar interdependencias.

Desde esta perspectiva, la capacitación del empleo público local debe concebirse como un elemento central de la capacidad institucional de los gobiernos locales. No se trata únicamente de mejorar la formación, sino de garantizar que la administración dispone de los recursos humanos necesarios para operar en contextos de creciente complejidad. Esto exige combinar especialización técnica, competencias transversales y condiciones institucionales adecuadas. Con el fin de sintetizar los principales resultados e implicaciones del análisis, el cuadro 11 recoge de forma integrada los elementos más relevantes.

CUADRO 11. SÍNTESIS DE RESULTADOS EMPÍRICOS E IMPLICACIONES PARA EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

<i>Dimensión</i>	<i>Resultado observado</i>	<i>Implicación para el empleo público local</i>
<i>Capacidad institucional</i>	Cambios normativos y organizativos asociados a la implementación.	Perfiles orientados a la adaptación institucional y al rediseño organizativo.
	Refuerzo de la capacidad de decisión y del conocimiento.	Centralidad de competencias analíticas, estratégicas y de toma de decisiones.
	Concentración del cambio en áreas complejas (movilidad, suelo).	Mayor especialización técnica y desarrollo de perfiles híbridos.

<i>Dimensión</i>	<i>Resultado observado</i>	<i>Implicación para el empleo público local</i>
<i>Coordinación (gobernanza)</i>	Interacción constante con actores externos.	Necesidad de competencias relacionales, de coordinación y supervisión.
	Diferencias de coordinación según fases de la política.	Perfiles capaces de intervenir en diseño, financiación e implementación.
	Roles diferenciados de los actores.	Capacidades de mediación, gestión de redes y dirección de actores.
<i>Restricciones estructurales</i>	Rigidez en el uso de recursos, dependencia financiera y limitaciones competenciales.	Necesidad de capacidades para gestionar recursos en contextos restrictivos y con baja autonomía.
	Desajuste entre exigencias de las políticas y márgenes reales de actuación.	La efectividad de la capacitación depende del entorno institucional y de la flexibilidad organizativa.

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del análisis empírico.

Como muestra el cuadro, los resultados no apuntan a una simple modernización administrativa, sino a una redefinición estructural del empleo público local, caracterizada por una mayor intensidad cognitiva, técnica y relacional, así como por una creciente orientación hacia funciones de coordinación, integración y supervisión en entornos de gobernanza compleja.

6. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este capítulo permite sostener que el debate sobre el perfil y la capacitación del empleo público local debe desplazarse desde una visión administrativa hacia una lectura institucional de la capacidad de gobierno local. La evidencia sobre la implementación de los Planes de Acción Local muestra que los municipios operan en un entorno caracterizado por exigencias crecientes de adaptación organizativa, centralidad del conocimiento, intensa interacción con actores externos y restricciones estructurales persistentes. En este contexto, el empleo público local no pierde relevancia, sino que se redefine como soporte fundamental de la capacidad institucional.

Una primera conclusión es que la implementación de instrumentos complejos genera transformaciones institucionales reales. Estas no pueden sostenerse sobre estructuras heredadas ni sobre perfiles centrados en la tramitación, sino que requieren capacidades de adaptación normativa, rediseño organizativo y gestión del cambio. El empleo público se sitúa así en el núcleo de la transformación institucional.

En segundo lugar, la evidencia muestra que las capacidades que más se refuerzan son la decisión y la generación de conocimiento, por encima de la dimensión financiera. Este

resultado indica que la transformación de la acción pública local afecta principalmente a la forma en que se toman decisiones y se gestionan problemas complejos, más que a la disponibilidad de recursos en sí misma. En consecuencia, se refuerza la necesidad de perfiles analíticos, capaces de interpretar información, producir conocimiento operativo y sostener procesos de decisión en contextos de interdependencia.

En tercer lugar, el cambio institucional se concentra en ámbitos de política especialmente complejos, lo que incrementa la demanda de especialización técnica. Sin embargo, esta especialización debe combinarse con capacidades transversales de integración, propias de las políticas urbanas integradas. De ello se deriva la creciente relevancia de perfiles híbridos, capaces de operar simultáneamente en lógicas sectoriales y transversales.

En cuarto lugar, la acción pública local se articula mediante configuraciones relacionales densas y diferenciadas. La interacción constante con actores públicos y privados, junto con la segmentación funcional de la coordinación a lo largo del ciclo de la política, refuerza la centralidad de competencias vinculadas a la mediación, la coordinación y la supervisión. En este marco, la externalización no reduce las necesidades de capacidad interna, sino que desplaza el foco hacia funciones de dirección, control y articulación de redes, que requieren conocimiento técnico y capacidad relacional.

En quinto lugar, las limitaciones identificadas son fundamentalmente de carácter estructural. Más que una falta de recursos en sentido estricto, lo que emerge es un problema de rigidez en su uso, dependencia financiera y limitaciones competenciales. Este desajuste entre las exigencias de la acción pública y los márgenes reales de actuación condiciona la efectividad de las capacidades disponibles. En consecuencia, la capacitación del empleo público no puede entenderse de forma aislada, sino como parte de un marco institucional que habilita o restringe su aplicación.

A partir de estos resultados, el capítulo permite avanzar una idea central: la capacidad institucional de los gobiernos locales es, en gran medida, una capacidad relacional, dependiente de su posición en sistemas de gobernanza multinivel. En este contexto, el empleo público local se configura como un recurso estratégico para integrar información, articular actores y sostener decisiones en entornos complejos.

Ello conduce a una implicación general clara. La administración local contemporánea requiere un empleo público más cualificado, especializado y capaz de operar en contextos de interdependencia y restricción. La capacitación debe orientarse al refuerzo de tres dimensiones fundamentales: capacidades cognitivas ligadas al análisis y la toma de decisiones, competencias técnicas en ámbitos de política compleja y capacidades relacionales vinculadas a la coordinación y supervisión de actores.

Finalmente, los resultados subrayan que la sostenibilidad de las transformaciones institucionales depende de la capacidad de consolidar y reproducir los cambios en el tiempo. En este sentido, el empleo público no solo actúa como agente de cambio, sino como soporte de la memoria organizativa y de la continuidad institucional. La acumu-

lación de conocimiento, la experiencia y el aprendizaje organizativo se convierten así en recursos críticos.

En definitiva, si la administración local quiere mantener su capacidad de dirección pública en entornos de gobernanza compleja, debe reforzar su inteligencia institucional interna. Y esta depende, en última instancia, del perfil, la cualificación y la capacitación de su empleo público.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CARPENTER, J.: «Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU Urban Community Initiative», *Urban Studies*, núm. 43(12), 2006, pp. 2155-2174.
- DE GREGORIO HURTADO, S.: «¿Conviven dos agendas urbanas en la UE?: La Agenda Urbana para la Unión Europea versus el acervo urbano», en M. R. ALONSO IBÁÑEZ (dir.), S. DE GREGORIO HURTADO y M. GONZÁLEZ MEDINA (coords.), *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: Transformaciones, desafíos e instrumentos*, Reus, Madrid, 2020, pp. 143-170.
- DE GREGORIO HURTADO, S., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)», *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, núm. 6, 2017, pp. 54-80.
- HALL, P. A., y TAYLOR, R. C. R.: «Political science and the three new institutionalisms», *Political Studies*, núm. 44(5), 1996, pp. 936-957.
- HEIKKILA, T., y GERLAK, A. K.: «Building a conceptual approach to collective learning: Lessons for public policy scholars», *Policy Studies Journal*, núm. 41(3), 2013, pp. 484-512.
- HOOGHE, L., y MARKS, G.: «Types of multi-level governance», *European Integration Online Papers*, núm. 5(11), 2001.
- HUETE GARCÍA, M. Á.; GONZÁLEZ MEDINA, M., y MUÑOZ MORENO, R.: «Institutional dimensions of integrated urban development: Evidence from European cities», *Urban Research & Practice*, 2023.
- HUETE GARCÍA, M. A., y MERINERO RODRÍGUEZ, R.: *Las agendas urbanas como instrumentos de políticas públicas: gobernanza, planificación y capacidad institucional*, Catarata, Madrid, 2023.
- HUETE GARCÍA, M. A.; MERINERO RODRÍGUEZ, R., y MUÑOZ MORENO, R.: «Urban regeneration policy from the integrated urban development model in the European Union: An analytical approach based on the study of Spanish cities», *Local Government Studies*, núm. 42(2), 2016, pp. 267-286.
- KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H., y KOPPENJAN, J. F. M.: *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London, 1997.
- LE GALÈS, P.: *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- LOWI, T. J.: «Four systems of policy, politics, and choice», *Public Administration Review*, núm. 32(4), 1972, pp. 298-310.
- MARSHALL, A. J.: «Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction», *Journal of European Public Policy*, núm. 12(4), 2005, pp. 668-686.
- MAYNTZ, R.: «Governance theory as a fortentwicklung der steuerungstheorie», *MPIfG Working Paper*, núm. 04/1, 2004.

- MUÑOZ MORENO, R.; HUETE GARCÍA, M. Á., y GONZÁLEZ MEDINA, M.: «Governance configurations in integrated urban development policies: Evidence from Spain», *Urban Studies*, forthcoming, 2025.
- OSTROM, E.: *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, 2005.
- PARÉS, M.; MARTÍ-COSTA, M., y BLANCO, I.: «Geographies of governance: How place matters in urban regeneration policies», *Urban Studies*, núm. 51(15), 2014, pp. 3250-3267.
- PETERS, B. G.: *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 2.^a ed., Continuum, London, 2011.
- PETERS, B. G., y PIERRE, J.: *Governance, Politics and the State*, Macmillan, London, 2000.
- PIERRE, J.: «Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics», *Urban Affairs Review*, núm. 34(3), 1999, pp. 372-396.
- RHODES, R. A. W.: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.
- SCHARPF, F. W.: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997.
- WILSON, J. Q.: *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989.