

**IGNASI BRUNET ICART****AMADO ALARCÓN ALARCÓN***Departamento de Gestión de Empresas, Universidad Rovira  
i Virgili*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Simón DOLAN, don Enric GENESCA GARRIGOSA, don Xavier LLOPART PÉREZ, doña M.<sup>ª</sup> del Carmen MARTÍNEZ GONZÁLEZ, don Miquel PORRET GELABERT y doña Rosario SOLA FERRÉ.

**Extracto:**

LA Nueva Gestión Pública se ha convertido en el referente de numerosos países de la OCDE desde finales de la década de los 70. Así, se puede considerar que el fenómeno modernizador y de reforma del sector público ha alcanzado actualmente unas dimensiones que revelan la existencia de una antigua era burocrática en contraposición a la era postburocrática, en la que la reforma y modernización del sector conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces. En este sentido, en este artículo se exponen los nuevos conceptos y técnicas de gestión que se aplican para modernizar y transformar el sector público. Modernización que se concreta en el denominado Estado postburocrático y se legitima por el mejor control de los gastos públicos, el fortalecimiento de las relaciones de responsabilidad e incremento de la flexibilidad y la adaptabilidad. En este Estado, la Administración Pública ha de posicionarse ventajosamente y con eficacia en mercados agresivamente competitivos y en redes financieras internacionales. En este horizonte, todas aquellas instancias que median entre los individuos y sus relaciones económicas han de actuar a efectos de optimizar la eficiencia del sistema productivo. Por ello, la solución adoptada es situar tanta acción gubernamental como sea posible en los niveles más bajos, es decir, en los gobiernos locales, que ofrecerían mayor experimentación e innovación. A su vez, la descentralización se considera como una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Los argumentos teóricos se sustentan en la respuesta local-regional al proceso de globalización (desarrollo endógeno y planificación estratégica) y las transformaciones en la gestión de recursos humanos en el seno de las Administraciones (gestión de la calidad y gestión por competencias).

---

## *Sumario:*

---

1. Introducción.
2. Estado neoliberal.
  - 2.1. Desarrollo endógeno.
  - 2.2. Planificación estratégica.
3. Modelo postburocrático.
  - 3.1. Calidad Total y Administración Pública.
    - 3.1.1. Gestión por procesos.
    - 3.1.2. Calidad y competitividad.
    - 3.1.3. Calidad y sector público.
  - 3.2. Gestión por competencias.
    - 3.2.1. Redes y competencias.
    - 3.2.2. Sobre la conducta humana en el trabajo.
4. Conclusión.

Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

La denominada modernización de la Administración Pública constituye un punto de referencia fundamental si nos situamos en el siguiente dualismo: modelo burocrático/centralizado *versus* modelo postburocrático/descentralizado. El modelo centralizado, jerárquico o tradicional, hace énfasis en los controles de legalidad *ex ante* y en el cumplimiento escrupuloso de los procedimientos administrativos, regulando la actividad del gestor hasta reducir a su mínima expresión la discrecionalidad para reasignar recursos y adaptarse a cambios en las demandas ciudadanas o en las tecnologías y los procedimientos de producción. Frente a este esquema de Administración Pública está el modelo descentralizado, en el que la provisión es pública y la producción, privada. En este modelo, la configuración de la estructura de las organizaciones públicas se ha de efectuar de una forma menos piramidal y jerárquica, y más plana y flexible, en el sentido adoptado por la cultura empresarial de gestión en red mediante la externalización. Se trata de adoptar del sector privado sus estrategias de aumento de la competitividad.

Estrategias técnico-organizativas que han permitido, mediante un crecimiento más fuerte de la productividad multifactorial, la inversión de la tendencia de la tasa de ganancia –su aumento en lugar de su disminución–. Inversión que tiene que ver con los cambios en la gestión privada de las últimas décadas del siglo XX, a la que hay que añadir la mundialización financiera para la cual el crecimiento de una economía (la de un Estado-Nación o de una unión de Estados) ha de tener un amplio tejido de empresas que busquen sin ningún tapujo, en el marco de un medio ambiente fuertemente desreglamentado y mediante la puesta en marcha de la *corporate governance*, la maximización de la productividad del trabajo y del capital.

En el modelo postburocrático los rendimientos se convierten, para la Administración Pública, en la principal fuente de legitimidad frente al sistema político. Ya no basta con ser profesional y respetar las reglas del juego del modelo de dominación legal, sino que hay que ser eficaz. En el sentido de que la Administración no sólo habrá de demostrar la eficacia de sus rendimientos, sino que tendrá que probar que sus fallos son menores que los del mercado. Lo que requiere otorgar más flexibilidad a las organizaciones públicas y a los gestores, «descargando a la Administración central, permitiendo a esta última centrar preferentemente su atención en las estrategias y en las políticas y, de esta manera, pilotar más que remar» (OCDE, 1997: 66). Pilotar significa considerar que las transferencias

de competencias y las medidas de flexibilización constituyen los pilares de las reformas públicas dirigidas a mejorar los resultados. Las reformas se justifican en base a que el aumento de las funciones y del personal del sector público ha generado mayor presión fiscal, a la vez que los recursos financieros son cada vez más escasos.

En base a la idea de eficacia, la modernización de la Administración Pública no es una mera cuestión técnica, orientada a superar el modelo administrativo legalista y burocrático, con elevados costes e ineficiencia, sino, también, una cuestión de orden político e ideológico. Políticamente, se apuesta por una reforma del Estado para que éste pueda seguir siendo un actor estratégico en el nuevo mercado globalizado/regionalizado<sup>1</sup>. Ideológicamente, el desplazamiento en la legitimidad se asienta en la necesidad de transformar los costes fijos en variables, diluyendo de este modo los riesgos provocados por los avatares del mercado y que lleva a la valorización de la empresa privada, reducida a sus competencias esenciales, base de su ventaja competitiva, y del mérito personal, basado éste en la empleabilidad, en tener competencias actualizadas permanentemente para seguir estando activo.

Política e ideológicamente, el Estado postburocrático es el Estado neoliberal, ya que si en la etapa del Estado social se justificaba la acción pública en el mercado por los fallos del mismo, en el Estado neoliberal se rechaza dicha intervención por los fallos públicos que desvirtúan el mercado. Se revierte, así, a la concepción de raíz liberal de primacía de la libertad individual y el mercado, propugnándose la introducción de métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficiencia, eficacia y calidad en el servicio. Se considera que la función del Estado neoliberal es la tutela de las leyes del mercado y en base a esta tutela se pide que un «buen» Estado ha de crear las condiciones de seguridad jurídica que hagan posible el funcionamiento del mercado, de ahí que se considere que existe una forma eficiente de planificar y llevar a cabo objetivos políticos, y se plantee por qué no se adopta la mejor estrategia para desarrollar un curso de acción específico que garantice la eficiencia de las políticas públicas. Una eficiencia basada en objetivos, resultados y rendición de cuentas para lograr un «buen» gobierno. Así, indicadores de resultado y relación de competencia identifican las orientaciones de cambio de la Administración Pública.

## 2. ESTADO NEOLIBERAL

El Estado-Nación «es –desde sus comienzos ingleses, holandeses y españoles– el lugar en el cual el capitalismo reconoce (de buena o mala gana) una autoridad superior a sí mismo o, mejor dicho, a sus estrictas motivaciones económicas. Creación de riqueza y creación de seguridad dejan

<sup>1</sup> Para la OCDE (1997: 36), «el desafío que la gestión pública debe afrontar al final del siglo XX es el de la renovación de las instituciones. Representa un desafío decisivo aplicar marcos apropiados tanto para la actividad del sector público como para la del privado, en una situación caracterizada por una interdependencia mundial creciente, por incertidumbres considerables y por una transformación cada vez más veloz. Y, para ello, es preciso reconsiderar las razones que justifican la intervención del Estado, así como revisar la relación coste-eficacia de las instituciones del sector público, de sus programas y de sus actividades de regulación. Los Gobiernos deben dedicarse a hacer las cosas mejor usando menos recursos y, sobre todo, actuando de otra manera».

de ser, en el Estado nacional, dos sustancias relacionadas en un juego de suma cero, en que uno de los elementos mejora su posición a costa del empeoramiento de la posición del otro. La riqueza necesita seguridad para seguir ampliándose, tanto como ésta necesita a aquélla» (PIPITONE, 2002: 19). Por tanto, la constitución del Estado nacional es, y así ha sido vista a lo largo de gran parte de la historia moderna, «la condición *sine qua non* no solamente por la afirmación de un sentido fuerte de identidad colectiva sino también como condición para cualquier posibilidad seria de desarrollo económico» (PIPITONE, 2002: 18).

Históricamente, el Estado-Nación ha sido el formato político necesario para que un país pueda acceder a las formas más avanzadas de creación de riqueza y de bienestar social y, por ello, formato político de hegemonías nacionales, de los juegos y los flujos de poder existentes dentro del sistema global de acumulación de capital. Desde el punto de vista de la acumulación de capital, las grandes potencias, configuradas como Estados-Nación, han actuado movidas por complejas combinaciones de razones económicas y geopolíticas.

Desde estas dos lógicas y/o razones, la configuración actual del Estado adopta la forma neoliberal, y es que la economía global del capitalismo experimentó una reconfiguración radical como respuesta a la crisis de 1973-1975, incrementándose la presión a favor de las correspondientes transformaciones en los aparatos estatales. Poco a poco muchos Estados, encabezados por el estadounidense y el británico, fueron adoptando políticas neoliberales. Otros Estados trataron de seguir esa misma vía aplicando las medidas de ajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional <sup>2</sup>.

El Estado neoliberal hace del crecimiento económico el punto de partida de su actividad, vinculándola con la libertad de mercado, y en este nuevo contexto, la intervención del Estado cambia radicalmente de significación. La gestión pública de la economía se revela ineficaz frente a las posibilidades de la gestión privada. El Estado social, en tanto que provoca una distribución al margen del mercado, ya no es un elemento de estabilidad sino de distorsión tanto económica como política. Este retorno a la ortodoxia económica conlleva también su propia imagen del futuro. Ahora el horizonte es el respeto a las leyes del mercado como condición no sólo del orden económico, sino también del orden político.

Se trata del desencadenamiento de una nueva lógica social y territorial, y que implica la formación de estructuras políticas regionales capaces de asegurar un control autocentrado sobre espacios superiores a la nación tradicional e inferiores respecto al planeta entero. Espacios regionales capaces de generar gobiernos supranacionales con tres tareas esenciales: «1. Acelerar los caminos de convergencia (en economía, política y cultura) entre naciones cercanas; 2. Permitir una regulación política de procesos de globalización que dejados a sus fuerzas elementales podrían producir tensiones sociales y políticas inmanejables; 3. Promover políticas mundiales de desarrollo a través de amplios acuerdos sin un único centro ordenador que podría convertirse en objetivo de desconfianzas y de responsabilidades excesivas. Esto es, como promesa, la regionalización: la conformación de grandes polos de poder económico, comercial, tecnológico y financiero capaces de asegurar un mayor grado de coherencia regional y de estabilidad global» (PIPITONE, 2002: 89).

<sup>2</sup> HARVEY (2003).

POLANYI (1983: 191) dice que el principio del *laissez-faire* era planificado, de modo que éste no tenía «nada de natural; los mercados libres no habrían podido ver la luz si se hubiera dejado que las cosas funcionasen por sí mismas». Esta idea de POLANYI explica que no haya desarrollo del capitalismo sin Estado. Un desarrollo que requiere reciprocidad y confianza <sup>3</sup>, lo que implica que una empresa sea del país que sea, gozará del mismo grado de acceso a los mercados de otro país que las de estos otros al suyo, y cuanto mayor sea la reciprocidad mayor será la posibilidad de intercambio y desarrollo.

De ahí la necesidad que los Estados nacionales tienen de integrarse en grandes áreas económicas, en organizaciones económicas regionales que les aseguren reciprocidad con otras organizaciones regionales. Con esto no debemos olvidar, matizando la tesis de BECK (2004), el papel del Estado-Nación, pues él es el sujeto que coordina y dirige estas estrategias de integración. El orden internacional globalizado/regionalizado necesita Estados-Nación que cumplan sus compromisos y garanticen el orden interno que favorece el desarrollo capitalista. Los procesos regionalizadores son procesos políticos conducidos por el Estado, cuya intervención política funciona sin ninguna intervención sobre el mercado, y que es sinónimo de democracia y eficacia económica <sup>4</sup>.

Entre los factores más importantes de la regionalización se esgrime la globalización de la economía, y que ha supuesto, por un lado, el cuestionamiento de las políticas de organización industrial establecidas sobre la base de las naciones. Por otro, como razón «para no intervenir –o intervenir mínimamente– en las bases sociales en las naciones, debido a que la competencia global obliga a establecer criterios de máxima lucha espacial y de máxima disponibilidad territorial hacia esta nueva situación de integración mercantil mundial total» (ALONSO, 1999: 18) <sup>5</sup>.

Situación que se utiliza a efectos de legitimar la necesaria transformación del espacio público en nombre del principio de competencia y de la libre economía de mercado mundial y que ha impuesto como fin el crecimiento económico constante y como medio la racionalidad instrumental. Desde este momento, advierte SAPIR (2004: 176), el espacio público se organiza «en torno a dos polos. El primero, técnico, queda en manos de los expertos; es el de la exégesis de las leyes naturales de la economía. El segundo es ético; es el de la compasión que se experimenta ante las consecuencias de esas leyes».

La transformación del espacio público no implica dismantelamiento del Estado. La reducción del Estado es menos importante que el cambio en sus metas, sus límites y su complejidad. Pero la

<sup>3</sup> FUKUYAMA (1998).

<sup>4</sup> Como indica LAROCHELLE (2004: 104), «la idea de que el Estado se disuelve en el mercado es demasiado simplista, ya que en realidad lo que se produce es tanto un debilitamiento de sus tradicionales funciones, como un fortalecimiento de los mecanismos de control estatal, principalmente para cerrar las fronteras más porosas del proceso de globalización. LAIDI lo expone del siguiente modo: "mientras más se abren las sociedades a la competencia, más necesitan del Estado" (LAIDI, 1997: 91)».

<sup>5</sup> «La ideología de la globalización funciona como un "mito necesario", a través del cual los políticos y los gobiernos disciplinan a sus ciudadanos para satisfacer las exigencias del mercado global. No es pues sorprendente que el debate sobre la globalización se haya extendido al tiempo que el proyecto neoliberal –el consenso de Washington sobre desregulación, privatización, programas de ajuste estructural (PAE) y gobierno limitado– ha ido consolidando su hegemonía en las principales capitales occidentales y en instituciones globales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)» (HELD y MCGREW, 2003: 16).

afirmación de que el gran gobierno no ha desaparecido sino que se ha transformado inspira, para OLIAS DE LIMA (2001), a algunos una seria desconfianza hacia lo que puede estimarse como una nueva versión del viejo Estado administrativo. Referido a Estados Unidos, DURRANT (1998) considera que este cambio ha traído de la mano las siguientes dos sorprendentes paradojas: 1) Los programas públicos no han contraído el Estado, lo han extendido hasta límites desconocidos con anterioridad; 2) La autoridad se ha difundido, más que restringido. La autoridad ha pasado de la esfera pública al mercado y a la sociedad civil. Estaríamos, a juicio de este autor, ante nuevas formas de ejercicio del poder que no por ello sería menos tentacular y omnipresente.

En cierta manera se podría decir que la Administración coopta el mercado extendiendo su aparato administrativo a la esfera privada. Esto es lo que permite hablar de un Estado neoadministrativo que ejerce su poder para hacer efectivo el funcionamiento de la institución del mercado y sin interferir en él. Por tanto, los Estados no desaparecen, sino que ajustan su papel a la nueva conformación de la economía mundial. Así, los Estados actuales intervienen en forma acusadísima en sus economías respectivas apoyando la operación de los capitales a nivel mundial <sup>6</sup>.

En este contexto es donde opera el movimiento de reforma de la Administración Pública que trae a colación una visión más económica y gerencial de ésta. La Administración Pública, en estas condiciones, ha de posicionarse ventajosamente y hacerlo con eficacia en mercados agresivamente competitivos y en redes financieras internacionales, y ello bajo el supuesto neoclásico de que lo que se dibuja en el horizonte es una sociedad en la que los individuos e instituciones se comportan racionalmente en la persecución de sus intereses. En este horizonte, todas aquellas instancias que median entre los individuos y sus relaciones económicas han de actuar a efectos de optimizar la eficiencia del sistema productivo.

De este modo, se explica la afirmación de que la organización taylorista-burocrática del trabajo y el Estado de Bienestar constituyen un rígido corsé que reduce la eficiencia del sistema productivo. Para mejorar esta eficiencia hay que aumentar la rentabilidad de la inversión, que a su vez aparece vinculada tanto a factores que implican la estabilidad monetaria como a la reducción de costes. En base a la eficiencia, el pleno empleo aparece, también, como una condición no funcional para el crecimiento económico. La secuencia de esta argumentación señala que el pleno empleo refuerza la capacidad de negociación del trabajo, uno de cuyos efectos es la subida de salarios. Esto afecta tanto a la estabilidad monetaria, en la medida en que se desatan tensiones inflacionistas, como a la tendencia a la reducción de costes. En este sentido se recurre a la noción de tasa natural de desempleo, en la que se alude a la existencia de niveles de empleo que no produzcan inflación ni supongan un crecimiento de los costes <sup>7</sup>.

## 2.1. Desarrollo endógeno.

En lo que respecta a la idea de desarrollo, y a efectos de mejorar la eficiencia del sistema productivo, se cuestionan una serie de asunciones sobre el desarrollo en la nueva lógica territorial. Estas asunciones incluían la idea de que el desarrollo «debiera ser algo parecido a lo que eran los Estados

<sup>6</sup> ETXEZARRETA (2001).

<sup>7</sup> BILBAO (1999).

Unidos y los países europeos, quizás incluyendo la URSS; la presunción de la existencia de una relación automática entre crecimiento económico y redistribución social; la idea de que el desarrollo es nacional, no regional ni local; que si había algún obstáculo, éste nunca sería de tipo natural; que antes o después se daría una igualación entre países y que, una vez alcanzado, el desarrollo era un estado permanente e irreversible» (GIMENO y MONREAL, 1999: 8).

Las anteriores asunciones del concepto de desarrollo contrastan con el contenido que tiene en la actualidad. Así, en los foros internacionales de los años noventa fue cobrando fuerza la necesidad de ligar el desarrollo a la sostenibilidad y a la dimensión humana de la vida, vinculada a las prácticas cotidianas y al uso de los recursos y conocimientos locales y regionales como eje de un desarrollo endógeno, más que a nivel nacional. Se empezó a percibir la necesidad de colocar a las poblaciones locales en el centro del desarrollo, invertir el proceso de diseño y ejecución de los proyectos, incorporar un enfoque «de abajo arriba», e introducir en las agencias de desarrollo expertos en ciencias sociales que complementen a los tecnócratas, economistas, médicos e ingenieros.

En las últimas dos décadas se ha asistido, pues, a un importante cambio en la conceptualización del desarrollo económico. Frente a la visión del desarrollo exógeno, de carácter redistributivo, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha ido abriendo camino la aproximación del desarrollo endógeno que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio<sup>8</sup>. Algunos de los ingredientes que permiten hablar de desarrollo endógeno e interpretar el desarrollo económico local desde una perspectiva territorial son la nueva geografía económica, la reelaboración del concepto de distrito industrial de MARSHALL (1963),

<sup>8</sup> Sobre políticas de desarrollo local o regional se destacan dos enfoques muy diferenciados: 1) los polos de desarrollo de las décadas de los sesenta y setenta y 2) los distritos, *clusters* y valles tecnológicos de la década de los ochenta y noventa del siglo XX. El primero de los enfoques correspondería al denominado desarrollo exógeno, y el segundo al denominado desarrollo endógeno. El primero corresponde a un esquema centralista dominado por el estado autoritario burocrático; el segundo corresponde a un modelo territorial en el que los agentes locales y regionales están insertos en un proceso más democrático. Los polos de desarrollo hacen referencia a una planificación indicativa interpretada como antiazar y que supuso un intento de aplicar políticas económicas altamente complejas y técnicamente usadas en la asignación de recursos sectorial y espacialmente. El polo de desarrollo «partía de la idea de explotar los vínculos económicos hacia delante y hacia detrás que supuestamente generaría en un territorio el establecimiento de una empresa grande, casi con seguridad pública, gracias al empleo directo creado y a la demanda directa e inducida asociada. El mecanismo teóricamente expansivo del *polo de desarrollo* tenía más que ver con el multiplicador keynesiano que con las economías externas de los modelos actuales de *cluster*. El tiempo mostró que la implantación de una empresa grande, típicamente del sector de la industria pesada o la química industrial, en una zona con limitada experiencia industrial previa no era suficiente para atraer más inversión privada y formar un *cluster*» (CALLEJÓN, 2003: 78). VÁZQUEZ BARQUERO (1999: 29) sostiene que «el desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en la división internacional o nacional del trabajo como de lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad. Ello conduce a diferentes senderos de desarrollo, según sean las características y capacidades de cada economía y sociedad local». Por otra parte, el desarrollo endógeno es, ante todo, una estrategia para la acción. Las comunidades locales tienen una identidad propia que les impulsa a lanzar iniciativas para el desarrollo de la comunidad local. Cuando han desarrollado sus capacidades organizativas pueden evitar que las empresas y organizaciones externas limiten sus potencialidades de desarrollo y entorpezcan el proceso de desarrollo propio. La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de su potencial de desarrollo, es lo que permite dar a esta forma de desarrollo el calificativo de desarrollo endógeno.

realizada por BECATTINI y RULLANI (1979), la noción de entorno innovador, llevada a cabo por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI), la conceptualización de la estrategia de especialización flexible, desarrollada por PIORE y SABEL (1990) y la discusión sobre los *clusters* realizada por PORTER (1990).

El redescubrimiento de lo endógeno ha estado determinado por la competencia global, en el sentido de que la competencia de los lugares es la base de las adaptaciones locales al sistema de producción, distribución y consumo capitalista. Competencia global que da forma a ciudades, regiones y Estados, «los transforma y los reconfigura, según ha indicado acertadamente Roger KIEL, y yo añadiría que, a su vez, las ciudades, regiones y Estados articulan los procesos de globalización y les dan forma, en un movimiento dialéctico y mutuamente constitutivo. En esto consiste, en definitiva, la interrelación entre fuerzas globales y condiciones locales (...) y que produce resultados específicos» (DEL CERRO, 2004: 210-211), en base a que existe cierto margen para las iniciativas locales. Como indica VERNIÈRES (1988: 14) «el *margen de maniobra* de los responsables locales y regionales no es despreciable, como lo demuestra su muy diversa evolución en las diferentes regiones, dentro de un mismo país, o entre países de dimensiones parecidas. Reconocidos como agentes decisivos del desarrollo, estos actores locales deben encontrarse en el centro de toda política de cooperación, lo cual confiere un papel esencial a la cooperación llamada descentralizada»<sup>9</sup>.

La nueva geografía económica considera que el desarrollo económico y la competitividad tienen cada vez más un carácter localizado, y esto tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico. A partir de los modelos de crecimiento endógeno y utilizando un modelo evolucionista, «un grupo de economistas estadounidenses, encabezados por Paul KRUGMAN, ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica. La Nueva Geografía Económica retomó de los modelos de los pioneros alemanes (VON THÜNEN, CRISTALLER y LÔSH) los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de MARSHALL (economías de aglomeración), de ISARD (ciencia regional) y MYRDAL y KALDOR (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según KRUGMAN (1997) y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores» (MONCAYO JIMÉNEZ, 2002: 12).

La idea central de este enfoque es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular o lógica circular<sup>10</sup>, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autorrefuerza progresivamente. Más concretamente, los grupos de empresas tienen como fuerza aglutinadora a las economías externas pecuniarias y tecnológicas de alcance espacial local o regional que se derivan de la aglomeración.

<sup>9</sup> El establecimiento de nuevas reglas en la organización de la competencia mercantil entre localidades ha desplazado al pacto social de los ciudadanos y el Estado. Todo ello tiene la siguiente serie de consecuencias: la creciente retirada de los Estados de anteriores responsabilidades en la satisfacción de las necesidades definidas de sus ciudadanos que formaban parte del proceso de legitimación; la acentuación de flujos migratorios que tienden a modificar la cuestión de la ciudadanía en un espacio crecientemente transnacional; la aparición de las ONG, la emergencia de las asociaciones y de nuevos movimientos sociales. Las cambiantes relaciones entre estos actores están redefiniendo las articulaciones entre lo local, el Estado y lo global.

<sup>10</sup> FUJITA, KRUGMAN y VENEABLES (2000).

Claro que este proceso tiene un límite, porque llega un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por fuerzas centrífugas como los costos de la tierra, los del transporte y las deseconomías externas (congestión y contaminación). La interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía <sup>11</sup>.

Esta perspectiva sostiene que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado MYRDAL y KALDOR. Esto es así, porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas. Por otra parte, ve en el capital humano el conocimiento y la infraestructura los factores más determinantes del crecimiento territorial <sup>12</sup>.

MARSHALL (1963) pone en duda que el sistema fabril, con la concentración de todas las operaciones productivas bajo un mismo techo y la integración vertical, es necesariamente superior a los métodos de producción más dispersos por el territorio y menos integrados <sup>13</sup>. Cree que, al menos para ciertos tipos de producción, existen dos posibilidades para alcanzar la eficiencia productiva: la de las grandes unidades productivas integradas verticalmente en su interior, y la de la concentración de muchas pequeñas fábricas especializadas en las distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial limitado. De los trabajos de MARSHALL (1920; 1923), YOUNG (1928) y STIGLER (1951) se ofrece la tesis central de que la descentralización productiva puede interpretarse como una consecuencia de la expansión del mercado y de la división del trabajo. La característica básica de este enfoque es la introducción en el análisis de la noción de economías externas o externalidades que justifica la coexistencia entre pequeñas y grandes empresas o, dicho en otros términos, entre descentralización productiva e integración vertical. Se asocia la obtención de rendimientos crecientes a la existencia de economías de especialización y a la cooperación entre empresas, generadas por la desintegración vertical de procesos complejos en otros más simples y por las economías de aprendizaje. Economías derivadas de las ventajas de la acción conjunta que la aglomeración sectorial y geográfica favorece y generando eficiencia colectiva activa.

Para MARSHALL las economías externas permiten a las empresas organizarse de forma alternativa a las producciones de gran escala manteniendo los niveles de eficiencia. MARSHALL aportó a la

<sup>11</sup> La nueva geografía económica permite la posibilidad de analizar las posibles consecuencias que los procesos de integración económica pueden tener sobre la localización industrial y las desigualdades regionales. De este modo, el análisis de la nueva geografía económica cumple los requisitos que se exigen a un modelo económico moderno que explique comportamientos macroeconómicos con los fundamentos microeconómicos adecuados, mostrando cómo regiones similares o incluso idénticas en su estructura subyacente pueden crear de forma endógena estructuras de tipo centro-periferia.

<sup>12</sup> CAMAGNI (2002) plantea, en primer lugar, que las empresas utilizan la localización como instrumento competitivo y que los territorios de localización son comunidades constituidas por sujetos económicos que actúan en interés propio intentando mantener o atraer empresas. En este sentido, estos agentes pueden alcanzar su objetivo no sólo compitiendo en precios y salarios con otras comunidades, sino también mejorando la calidad de su servicio mediante instrumentos directos e indirectos que comprometen la comunidad y la administración pública local. En segundo lugar, las empresas se basan cada vez más en externalidades, como pueden ser el capital humano y el capital social. En tercer lugar, las empresas locales necesitan cada vez más bienes externos seleccionados y recursos específicos, lo que las lleva a cooperar con otras empresas, con actores institucionales y con la administración pública local. Los territorios locales y los *milieux* compiten y cooperan entre sí, construyendo su propia ventaja competitiva, por lo cual puede afirmarse que las ciudades pueden ser consideradas como actores que compiten o *milieux* del escenario global.

<sup>13</sup> BECATTINI (2002).

teoría económica el concepto de distrito industrial y el principio de que la producción podía organizarse de forma eficiente entre unidades productivas de pequeña escala <sup>14</sup>. De este modo, distingue entre las economías que dependen del desarrollo general de la industria, a las que define como externas, y las economías internas que dependen de los recursos internos de las empresas, su organización y de la eficiencia de la dirección.

Desde la perspectiva marshalliana, cuando un determinado territorio tiene un mercado local de mano de obra especializada que permanece de forma estable, adaptándose –e impulsando– los cambios tecnológicos que sigue la industria, dispone de un mercado de suministros –cuya extensión asegura un proceso de crecimiento y de división del trabajo dentro de la industria local– y se produce de manera espontánea una difusión del conocimiento sobre innovaciones de proceso y de producto, el conjunto de la industria local alcanza rendimientos crecientes externos –economías externas– <sup>15</sup>.

En el modelo descrito por MARSHALL (1963) la atmósfera industrial local es el elemento reproductor de las economías externas. La especialización del trabajador no se pierde desde el punto de vista del distrito cuando el trabajador pasa de una empresa a otra. Por ello, concede una importancia central al capital humano como factor de producción, pues no sólo está incorporado a la maquinaria, sino sobre todo a los trabajadores especializados. De este modo, el capital humano tiene como producto el conocimiento, mientras que el proceso necesario para su creación es el aprendizaje <sup>16</sup>. La especialización de los trabajadores sigue formando parte del bien público que MARSHALL denomina atmósfera industrial <sup>17</sup>.

El concepto de distrito industrial fue utilizado por primera vez por MARSHALL en sus estudios sobre LANCASHIRE y SHEFFIELD y reintroducido por Giacomo BECATTINI <sup>18</sup>. El distrito industrial se define como un sistema productivo localizado geográficamente, donde se ubican un gran número de empresas que se dedican a la elaboración, en sus distintas fases, de un producto homogéneo, formando un todo social y económico. Esto quiere decir que existe una estrecha interrelación entre las esferas social, política y económica, donde el funcionamiento de una de ellas está determinado por el funcionamiento y organización de las otras <sup>19</sup>. Por tanto, el éxito de los distritos no depende sólo del campo de lo económico, son igualmente importantes los aspectos más amplios sociales e institucionales <sup>20</sup>. BECATTINI (1992: 62-63) define a los distritos industriales como «una entidad socioterritorial que se caracteriza por la presencia activa tanto de una comunidad de personas como de un conjunto de empresas en una zona natural e históricamente determinada. En el distrito, al contrario que en otros ambientes, como las ciudades industriales, la comunidad y las empresas tienden a fundirse» <sup>21</sup>.

<sup>14</sup> PYKE y SENGENBERGER (1993).

<sup>15</sup> COSTA CAMPI (2002).

<sup>16</sup> MUÑIZ OLIVERA (2002).

<sup>17</sup> BECATTINI (1992).

<sup>18</sup> MONCAYO JIMÉNEZ (2002); MUÑIZ OLIVERA (2002).

<sup>19</sup> Véase nota 14.

<sup>20</sup> PYKE y SENGENBERGER (1992).

<sup>21</sup> En este sentido, el concepto de distrito industrial «va más allá de la proximidad geográfica y especialización sectorial señaladas por A. MARSHALL y que incluye características como el predominio de pequeñas empresas, una estrecha colaboración entre ellas, competencia a través de la innovación y no mediante el recorte de salarios, alto grado de confianza entre empleadores y trabajadores cualificados, prestación de servicios colectivos mediante la organización de sistemas de autoayuda y una administración pública regional y municipal activa que refuerza la capacidad innovadora de la industria local» (LARREA, 2003: 141).

No obstante, no existe un modelo único de distrito industrial. No hay unos componentes definidos y característicos, que hagan de estos sistemas una forma de organización industrial que pueda reproducirse a voluntad en cualquier lugar. Esto es debido, entre otros factores, a que en los distritos se da un proceso evolutivo de adaptación permanente a las demandas del entorno. Sin embargo, la experiencia de los distritos industriales aporta enseñanzas para el desarrollo de otras zonas. Los distritos industriales, compuestos por empresas especializadas en las diferentes fases del proceso de producción, consiguen coordinar un sistema integrado y viable mediante una mezcla de colaboración y competencia. La reducción en los costes medios se explica mediante la generación de externalidades marshallianas equiparables a las economías internas a escala de las que goza la gran empresa <sup>22</sup>.

PYKE y SENGENBERGER (1993) sostienen que existen tres motivos para estudiar los distritos industriales en el contexto del desarrollo económico local: 1) los distritos industriales son emblemáticos de la profunda reconversión industrial (reemergencia de las pequeñas unidades de producción, difusión de la subcontratación y reorganización geográfica de la economía) que se ha registrado en prácticamente todos los países industrializados desde 1975; 2) poder identificar tipos de organización industrial que combinen objetivos económicos, como la eficiencia y la flexibilidad, con objetivos sociales, como una alta remuneración, buenas condiciones de trabajo, participación y equidad; y 3) examinar más de cerca los distritos industriales porque podrían decirnos algo acerca de las perspectivas y elementos del *desarrollo*. La promoción de un «desarrollo equilibrado y sostenible» ocupa un lugar cada vez más preeminente en las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es un concepto que va más allá del objetivo puramente cuantitativo de crecimiento económico.

El relativo agotamiento del concepto de distrito industrial condujo a una visión más dinámica de los factores que explican el desarrollo regional, basada en el papel de la innovación tecnológica <sup>23</sup>. En este nuevo enfoque el énfasis se desplaza desde la localización de las actividades industriales, propio de las primeras teorías de la acumulación flexible, hacia los sectores terciarios avanzados y sus lógicas empresariales y espaciales. En la medida en que los procesos de innovación tienden de manera natural a la concentración espacial, y por tanto tienen un carácter acumulativo, ellos se localizan en unos determinados espacios que se convierten en el *locus* de una serie de sinergias e interrelaciones entre las empresas y las unidades de investigación, con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios avanzados. Estas localizaciones son las regiones innovadoras que con su dinámica acumulativa tienden a alejarse de forma creciente, a pesar de ciertos procesos de difusión espacial de la innovación, de las regiones meramente adaptativas y, más aún, de las dependientes.

Desarrollos posteriores de estos enfoques, plantean que la innovación no es el resultado de la actuación aislada del empresario shumpeteriano, sino un fenómeno colectivo en el que las economías externas de aglomeración y de proximidad son los elementos definitorios. Surge aquí la noción de medio o entorno innovador (*milieu innovateur*). Al respecto, CAMAGNI (2002: 226) dice que el GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) es un grupo internacional de expertos

<sup>22</sup> Según MUÑIZ OLIVERA (2002), la vitalidad de los distritos depende también de la conveniente interacción del carácter social de la producción y el sentido de comunidad; de la generación de externalidades cognitivas (atmósfera industrial); y de la flexibilidad de los procesos de segmentación de la producción.

<sup>23</sup> MONCAYO JIMÉNEZ (2002).

situado en París, en la Universidad de la Sorbona, destinado a estudiar los entornos innovadores. El *milieu* innovador «comprende un conjunto de relaciones que unen el sistema productivo local, un grupo de actores y representaciones y una cultura industrial; conjuntamente, generan un proceso dinámico localizado de aprendizaje colectivo. La movilidad laboral especializada dentro del mercado laboral local, la imitación de la innovación y los vínculos de cooperación entre las empresas, los códigos comunes y las convenciones, el sentido de pertenencia son los elementos básicos que constituyen el *milieu* local».

Según VÁZQUEZ BARQUERO (2002: 103), la teoría del entorno innovador redefine la interpretación del desarrollo local, al precisar la relación entre desarrollo y nuevas tecnologías. Su aportación más original consiste en haber puesto en evidencia las relaciones entre el carácter espacial del desarrollo y el surgimiento del cambio tecnológico en el propio territorio, asociado con el saber hacer local, la importancia del I + D y la valorización de los recursos humanos. «El componente estratégico de la dinámica territorial lo constituye la introducción de innovaciones en el sistema productivo, que favorezcan el aumento de la productividad y de la competitividad del sistema de empresas locales. Pero la dinámica de la economía local gira alrededor de la organización del *milieu*, en el que se establecen redes de relaciones de todo tipo entre las empresas, los proveedores y los clientes, que tienden a reducir los costes de transacción. La dinámica de aprendizaje permite a los agentes locales transformar su comportamiento en función de las transformaciones del entorno».

PIORE y SABEL (1990) desarrollaron el concepto de acumulación o especialización flexible, apelando a conceptos de la regulación francesa y sobre todo a los trabajos de los sociólogos italianos abocados a la investigación de la pequeña y mediana empresa en la industria del norte de Italia<sup>24</sup>. PIORE y SABEL plantean que a la producción en masa rígidamente estructurada, característica del sistema fordista, iba a seguir un modelo basado en la especialización flexible, cuya forma espacial sería el distrito o sistema local de pequeñas empresas. Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el distrito sería la del posfordismo. Por otra parte, la acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo. De las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único operadas, por trabajadores semicalificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple, que exigen operarios calificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a las pymes, vinculadas entre sí a través de relaciones de cooperación. Era una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación<sup>25</sup>.

El término *cluster* fue introducido por PORTER (1990; 1991), quien lo define como un conglomerado o grupo de empresas relacionadas comercial y tipológicamente, las cuales se ubican en una misma zona geográfica. Un *cluster* es una actividad productiva geográficamente determinada en la que se da entre las empresas concentradas especialmente cierta interacción o relación. Para PORTER (1990) los

<sup>24</sup> MONCAYO JIMÉNEZ (2002).

<sup>25</sup> PIORE y SABEL (1990: 362) plantean que la difusión de la especialización flexible sugiere que la salida de la crisis de los años setenta exige un cambio del paradigma tecnológico y un nuevo sistema de regulación. Sin embargo, «y a pesar de la innegable evidencia de sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación flexible, no es todavía claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma».

*cluster* pueden aparecer en ámbitos geográficos muy diferentes: ciudades, comarcas, regiones, países e incluso países vecinos. Por otra parte, según el tipo de relación, se distingue entre *cluster* basado en la interdependencia y *cluster* basado en la similitud. El primero parte de la idea de que las empresas son y tienen requerimientos diferentes y de que las competencias o productos de unos son necesarios para la producción o innovación de los otros. El segundo parte de la idea de que las empresas se agrupan en base a que las actividades económicas presentan condiciones o requerimientos equivalentes: en investigación, habilidades de fuerza de trabajo, proveedores especializados, etc.

El concepto de *cluster* permite a PORTER considerar en el análisis de la competitividad de la empresa factores vinculados al territorio de ubicación de la misma, como sus infraestructuras, actitudes sociales, promoción económica local, facilidades para la obtención de capital, existencia de recursos humanos especializados y cualificados, abundancia de empresas proveedoras, características del suelo industrial, dotación de recursos naturales, nivel educativo de la población y grado de difusión tecnológica y científica, etc., además de los factores más directos y tradicionales como los recursos utilizados y el comportamiento estratégico de la propia empresa. Es decir, incorpora en el análisis, además de los factores microeconómicos o de nivel empresarial, los factores socioeconómicos del ámbito local donde realiza sus actividades la empresa, como elemento explicativo de su capacidad competitiva y, por ende, de su desempeño.

En este sentido, BECATTINI y RULLANI (1979) afirman que el territorio no es tan sólo un marco de la economía, sino un recurso económico. Por ello, la calidad del territorio es lo que permite a una tecnología cruzarse con una determinada cultura; a las empresas encontrar un ambiente específico; al mercado traducir la competencia en cooperación; y a la economía, movilizar a la sociedad y las intenciones de cada uno de sus miembros. Consecuentemente, el pensamiento económico que excluye la dimensión territorial pierde el eslabón que posibilita estas conexiones <sup>26</sup>.

Según PORTER, las empresas competitivas surgen en entornos determinados que interrelacionan distintas variables –a las que el propio autor denomina economías de aglomeración– que influyen recíprocamente en su capacidad competitiva <sup>27</sup>. Además del concepto de *cluster*, PORTER también puso de relieve las ventajas competitivas de regiones y ciudades <sup>28</sup>. En muchas ocasiones los *clusters* están localizados en una sola ciudad o región, como es el caso de los textiles en Italia o los químicos en Alemania, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. En otros casos una localidad es exitosa en una amplia gama de actividades. Las dos situaciones anteriores plantean la importancia de los factores que determinan la concentración geográfica de las actividades económicas, que es, como se vio más arriba, el objeto de estudio de los enfoques de la geografía económica y de la acumulación flexible o posfordista, en los cuales PORTER se basa ampliamente.

Concretamente, las propuestas de la teoría endógena del desarrollo consisten en una aproximación territorial al desarrollo y al funcionamiento del sistema productivo. El territorio es un agente de transformación y no un mero soporte de recursos y de actividades económicas, ya que las empresas y

<sup>26</sup> LARREA (2003).

<sup>27</sup> COSTA CAMPI (2002).

<sup>28</sup> MONCAYO JIMÉNEZ (2002).

los demás actores del territorio interactúan entre sí organizándose para desarrollar la economía y la sociedad. El punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo<sup>29</sup>. Son precisamente las pequeñas y medianas empresas las que, con su flexibilidad y su capacidad empresarial y organizativa, están llamadas a tener un papel protagonista en los procesos de desarrollo endógeno.

Por ello, los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Además, las iniciativas locales se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio. Como señala PORTER (1990), la convicción de que el sistema de producción no se puede considerar separadamente de las características locales y de los factores humanos que contribuyen a su realización refuerza el reconocimiento de que el sistema productivo como el mercado de trabajo son locales, al tender a ubicarse en la misma zona geográfica y a compartirla. Todo ello ha supuesto poner el énfasis en el elemento territorial del desarrollo industrial, dado que en áreas concretas se localizan fenómenos de relaciones interindustriales altamente densificadas, las cuales presentan oportunidades para un mayor desempeño de las empresas involucradas.

El anterior fenómeno surge por una inevitable búsqueda de nuevas fórmulas organizativas por parte de las empresas para hacer frente y protegerse de la creciente incertidumbre y turbulencia del entorno, así como a la creciente intensidad competitiva. Es por ello que, en los últimos tiempos, ha surgido un interés por analizar las agrupaciones sectoriales territoriales de empresas (AST). Al respecto, no existe un consenso absoluto sobre la terminología a utilizar. En todo caso, y sea cual sea la denominación que se utilice, parece claro que en dichas aglomeraciones empresariales se comparten recursos entre las empresas localizadas en un mismo entorno geográfico.

Se establece que la aptitud para crear una concentración de capacidades locales, tecnología local, infraestructura local y proveedores locales en campos específicos constituye la clave para el éxito competitivo de los territorios. Territorios que en la lucha generalizada por la competitividad han de forzarse a ser diferentes de sus rivales. Ser diferentes en base a sus capacidades endógenas y, concretamente, a sus redes de empresas que atesoran un conocimiento tácito en lo que respecta a tecnología, competencias, productos y procesos que suelen ser específicos de dichas redes y que se va acumulando a lo largo de un extenso período histórico<sup>30</sup>.

En el ámbito de las aglomeraciones industriales se producen relaciones productivas interempresariales de cierta intensidad y consistencia. Relaciones cuya eficacia está en función de la densidad de la red de cooperación creada, que determinará el volumen de economías apropiables por el conjunto de empresas cooperantes. Este elemento territorial como integrador de externalidades a la producción es el componente central del concepto denominado como sistema productivo local. El concepto de distrito industrial y el de *cluster*, con el que está muy relacionado, puede explicarse como un modelo de red organizativa de empresas que comparten una serie de recursos y capacidades. Dicha cooperación pue-

<sup>29</sup> VÁZQUEZ BARQUERO (1999).

<sup>30</sup> FARINELLI (1999).

de contemplarse como una opción estratégica para conseguir recursos y capacidades que una empresa individual no posee o no puede adquirir, pero también se entiende como una manera de coordinar varias empresas sus actividades de una manera más estable que la transacción en el mercado <sup>31</sup>.

## 2.2. Planificación estratégica.

En un momento histórico concreto, una ciudad, comarca o región, por iniciativa propia, puede emprender, mediante la planificación estratégica, nuevos proyectos que le permitirán iniciar (o continuar por) la senda del desarrollo competitivo <sup>32</sup>. La planificación estratégica <sup>33</sup> tiene unos orígenes más relacionados con el mundo de la empresa y los negocios en la planificación a largo plazo y en la dirección participativa por objetivos. La planificación a largo plazo es muy utilizada desde finales de los años cincuenta y, especialmente, durante los sesenta. Era un momento de expansión continuada de los mercados, donde la empresa no esperaba resultados, sino todo lo contrario, que el crecimiento fuera continuado y, por tanto, se podían definir políticas muy estables. Así pues, la planificación a largo plazo asumía las tendencias del entorno y no esperaba cambios significativos, contrariamente a la planificación estratégica que se desarrolló durante los años setenta, en un momento en que coincidían en el tiempo diferentes crisis económicas y energéticas, además de importantes transformaciones del proceso productivo.

<sup>31</sup> Así, el territorio o el entorno espacial en el que desempeña su función la empresa se convierta en una variable clave para explicar su desempeño. Enfoque que algunos autores han denominado como Teoría Territorial de la Cooperación y en la que las redes se ven como una alternativa al mercado, menos costosa en términos de identificación, acceso e intercambio de bienes, servicios o conocimientos entre empresas. Ello es debido a que «la pertenencia a un mismo ámbito espacial, en el que existe una cierta homogeneidad idiomática, cultural e institucional, y en el que los intercambios se convierten en habituales y repetitivos, genera un clima general de confianza y entendimiento que ayuda a reducir los comportamientos indebidos, impulsa a que voluntariamente se ofrezca información fiable, conduce a que los acuerdos se cumplan, sitúa a los negociadores en la misma onda y facilita que se comparta el conocimiento tácito» (NAVARRO, 2003: 28). En definitiva, las concentraciones empresariales se explican por la aparición de economías de aglomeración, provocadas por potentes externalidades surgidas, precisamente, de la existencia de una concentración de empresas en un territorio determinado.

<sup>32</sup> Según LIRA COSSIO (2003: 7), «se asiste en la actualidad a una revalorización de la geografía económica en disciplinas tan diversas como las teorías de la localización, el urbanismo, el comercio internacional, las nuevas teorías del crecimiento, el marketing estratégico, la historia económica, y otras. Ello ocurre por la simple constatación de que la economía mundial parece comportarse como un mundo dinámico, guiado, en lo fundamental, por procesos acumulativos de concentración territorial, más que por una tendencia a la reducción de las desigualdades. Esta revalorización de la geografía económica es contemporánea a una revalorización del territorio en cuanto actor, y no sólo soporte y contenedor de los procesos de desarrollo local y regional, integración fronteriza y competitividad internacional, habida cuenta de los procesos de descentralización que surgen en el continente a partir de los noventa. Es, asimismo, contemporánea al surgimiento de una nueva esfera de acción pública: el ordenamiento del territorio que rescata la planificación urbana y la complejiza con la planificación ambiental».

<sup>33</sup> La planificación estratégica es definida por ANDERSEN (1989:1) «como un modo sistemático de gestionar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una organización. Es un proceso creativo para identificar y realizar las acciones más importantes, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles, y los retos y oportunidades futuros». Por su parte, FERNÁNDEZ GÜELL (1997: 54) define la planificación estratégica de las ciudades «como una forma sistemática de manejar el cambio y de crear el mejor futuro posible para una ciudad. Más específicamente, la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso».

La dirección de objetivos fue introducida en el mundo empresarial a finales de los años cincuenta por DRUKER. Significó un salto cualitativo respecto a las tareas de gestión tradicionales, especialmente respecto al taylorismo. Así, «las consecuencias de la dirección por objetivos para la planificación estratégica han sido fundamentales, ya que han permitido incorporar: 1) Los conceptos de participación y compromiso en la elaboración del diagnóstico y, sobre todo, en la etapa de formulación de los objetivos. 2) La necesidad de comunicar los objetivos al conjunto de la organización, de manera que sean una referencia obligada en la realización de todas las actividades. 3) La necesidad de situar los objetivos a conseguir por encima de los aspectos formales de las actividades a realizar» (PASCUAL I ESTEVE, 1999: 58).

Por tanto, gran parte de los conceptos utilizados por la planificación estratégica de ciudades y territorios proceden de la planificación empresarial, que a su vez se formó utilizando los aportes de las experiencias y la teoría militar <sup>34</sup>. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la actual planificación estratégica es, también, la continuación reformulada estratégicamente de la planificación urbana tradicional de los años sesenta y setenta <sup>35</sup>. De este modo, la planificación estratégica de ciudades y territorios, basada en la cooperación entre los sectores públicos y privados y la participación ciudadana, utiliza técnicas desarrolladas en dos campos: la planificación estratégica de las empresas privadas y la planificación a largo plazo llevadas a cabo por las ciudades norteamericanas y anglosajonas.

La posibilidad de adoptar el enfoque estratégico para intervenir en la dinámica de las ciudades está asociada con las analogías y paralelismos que se dan entre empresa y ciudad y entre los sistemas de ciudades y los grupos de empresas. Si se considera a la ciudad como un sistema complejo, que actúa de forma racional y coherente con sus propios intereses y se relaciona con las demás ciudades del sistema urbano de forma competitiva, es posible hacer un diagnóstico estratégico de la ciudad, diseñar y poner en marcha acciones estratégicas que mejoren su posicionamiento frente a la competencia de las demás ciudades <sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Véanse ANSOFF (1965; 1979); GODET (1991); FREJE Y FREJE (1990); SORKIN *et al.* (1987); PASCUAL I ESTEVE (1999); FERNÁNDEZ GÜELL (1997); HERNÁNDEZ Y RUIZ (1995).

<sup>35</sup> Según PASCUAL I ESTEVE (1999: 60), «la planificación más propia de las ciudades y, en especial, de los ayuntamientos es la planificación urbanística o, como se denominan en el Estado español, los planes generales de ordenación urbana. Estos planes, ligados a las competencias municipales en materia de territorio, tienen como principal función clasificar, según un modelo urbanístico, el suelo existente en un municipio y diseñar la estructuración de los sistemas relevantes del territorio, como las principales vías de acceso y salida del municipio, o las que facilitan la movilidad interna, así como las vías que permiten el acceso de la energía y el agua, o todos aquellos elementos de apoyo a las actividades básicas relacionadas con el uso del suelo».

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ GÜELL (1997: 31) utiliza la siguiente argumentación acerca de la necesidad de trasladar los conceptos de la planificación estratégica empresarial al ámbito del desarrollo urbano: «el entorno de una ciudad puede definirse como el conjunto de acontecimientos, procesos y agentes externos a la misma, que ejercen una fuerte influencia, en ocasiones inevitable, sobre su devenir. En otras palabras, la tesis implícita en esta definición es que las innovaciones tecnológicas o los movimientos sociológicos terminan siempre por penetrar y afectar a un sistema urbano, independientemente de lo indeseable que sean algunos de sus efectos para su prosperidad y habitualidad. La asunción de esta realidad nos permite establecer la necesidad de trasladar los conceptos de la planificación estratégica empresarial al ámbito del desarrollo urbano. Las causas de esta traslación pueden expresarse brevemente en los términos siguientes: el fuerte dinamismo del entorno geopolítico y administrativo está produciendo implicaciones de gran magnitud para el desarrollo urbano, las cuales, a su vez, obligan a la transformación y renovación de los instrumentos tradicionales de planificación».

La planificación estratégica en la empresa se inicia en los años sesenta en Estados Unidos, pero es a partir de principios de los setenta cuando se desarrolla ampliamente y aparecen los primeros manuales destinados a orientar a los directivos sobre este tipo de planificación<sup>37</sup>. La compañía General Electric fue la pionera en implantar la planificación estratégica para estudiar sus mercados y anticipar posibles escenarios futuros. Tras aplicarse extensivamente durante las décadas de los sesenta y setenta en la empresa privada, a comienzos de los ochenta la planificación estratégica se adaptó a la resolución de los problemas de áreas urbanas y de regiones<sup>38</sup>. Y ello en base a la argumentación de los siguientes rasgos que se derivan de los cambios –geopolíticos, económicos, sociales, tecnológicos– del entorno en las ciudades:

1. Las ciudades como polos de crecimiento económico: la instauración del nuevo orden económico ha creado un nuevo marco de referencia para el funcionamiento de las ciudades. Hasta hace pocos años, las preocupaciones económicas de los líderes municipales se circunscribían a procurar puestos de trabajo, atraer inversiones exteriores y captar ayudas públicas. En la actualidad, estos mismos líderes invocan la necesidad de mejorar el nivel de competitividad de las empresas locales, la inversión en innovación tecnológica, la penetración en los mercados exteriores y la capacitación de la mano de obra.

<sup>37</sup> Entre las diez escuelas de pensamiento estratégico que distingue MINTZBERG (1999) en su tipología, nos interesa exponer la de Diseño y la de Planificación, pues se tratan de dos escuelas que son un antecedente teórico importante de la planificación estratégica de ciudades. Respecto a la primera de ellas, sus orígenes se remontan a los trabajos de SELZNICK y de CHANDLER, pero su impulso provino de las aportaciones de ANDREWS. El modelo básico de esta escuela pone un especial énfasis en la evaluación de las situaciones externas e internas, mediante lo que desde entonces se conoce como análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades), a partir del cual se formulan diversas alternativas de la estrategia empresarial. Ahora bien, poco se dice acerca de cómo se generan dichas estrategias, simplemente cuando se han obtenido dichas alternativas de actuación, éstas deben evaluarse con el fin de escoger la mejor de ellas para su implantación. En cuanto a la escuela de la Planificación, se trata de una escuela que se originó al mismo tiempo que la Escuela del Diseño, con la cual, de hecho, está íntimamente relacionada, ya que parte y toma prestadas sus ideas. Surge a partir de las obras de ANSOFF, STEINER, SCHENDEL Y HOFER y LORANGE. Para estos autores la planificación no es únicamente un sistema para elaborar estrategias, sino que se convierte prácticamente en una «religión». Existen múltiples modelos de planificación estratégica, pero la mayoría de ellos se reducen a la misma idea básica: se toma el modelo DAFO, prestado de la Escuela de Diseño, que se divide en etapas bien delimitadas, cada una de las cuales se articula con diversos listados y técnicas de comprobación, brindando una especial atención a la fijación de objetivos y a la elaboración de presupuestos y planes operativos a corto plazo que desarrollan el plan estratégico a largo plazo. El proceso suele seguir la siguiente secuencia: definir, y si es posible cuantificar, los objetivos a alcanzar; a continuación evaluar las condiciones externas e internas a la organización (análisis DAFO); de la combinación de las fases anteriores elaborar alternativas estratégicas de actuación, para posteriormente evaluarlas y escoger la más adecuada a la situación, la cual se aplicará mediante la elaboración de planes operativos; una vez ejecutada se lleva a cabo el control de los resultados para verificar en qué grado se alcanzan los objetivos deseados y establecer, en su caso, la corrección de desviaciones pertinentes. Y todo ello, con un detallado calendario de los plazos temporales en que debe realizarse cada fase del proceso y actividad implicada, junto con la correspondiente asignación de recursos.

<sup>38</sup> Para ANDERSEN (1989), existen las siguientes diferencias entre la planificación estratégica que se desarrolla en el sector público y en el privado: 1) el plan estratégico de una empresa es un proceso fuertemente controlado por un grupo reducido de personas, contrariamente a lo que pasa en un plan para una comunidad; 2) la determinación de la misión global del plan es mucho más compleja para una comunidad que para las empresas; 3) la dificultad que se da en un plan estratégico de una comunidad para establecer los límites (¿en el municipio, en el área metropolitana o en la región?), pues las ciudades no son entes independientes, sino que se ven afectadas por muchos organismos gubernamentales y otras jurisdicciones; 4) en el sector privado los medios de comunicación no están presentes en la toma de decisiones, mientras que en el sector público se ha de contar desde el comienzo con la participación que se otorga a dichos medios; y 5) para decidir entre dos posibles alternativas, en el sector privado se acude a indicadores puramente objetivos y cuantitativos, mientras que en el sector público esta labor es mucho más ardua ya que los indicadores son más subjetivos y cualitativos.

2. Las ciudades como catalizadores de la crisis social: en general, en las ciudades es donde se producen las crisis en una sociedad; sin embargo, las crisis no deberían ser consideradas inusuales en las aglomeraciones urbanas. La incapacidad de una ciudad para afrontar con éxito los cambios del entorno puede traducirse en un grave deterioro de su salud social y económica. La pobreza urbana y la desintegración social causan severas tensiones que reducen la competitividad y el atractivo de las ciudades. Con el fin de paliar estas tensiones sociales, las ciudades necesitan investigar los efectos sinérgicos entre los avances técnicos y la integración social, para poder poner en marcha actuaciones dirigidas al reciclaje de la fuerza laboral, a la reestructuración de la oferta de equipamientos urbanos y a la ampliación de la oferta de servicios sociales.
3. Las ciudades como focos difusores de la innovación. Hasta fechas recientes podía aceptarse como un axioma el que la innovación tecnológica se concentraba sistemáticamente en las grandes áreas metropolitanas. La apreciación de las oportunidades en innovación tecnológica para las ciudades de tipo medio, junto con el reconocimiento de la importancia de la difusión de las innovaciones en el desarrollo urbano, ha empujado a muchos gobiernos locales a querer transformar sus urbes en «ciudades inteligentes». Las actuaciones orientadas a conseguir este fin suelen materializarse en la construcción de polígonos industriales avanzados, la potenciación de centros de conocimiento, la creación de infraestructuras para la transferencia de tecnología así como el cableado de los centros urbanos e incluso de las propias viviendas. Sin embargo, no siempre este tipo de actuaciones se ven coronadas por el éxito. Para conseguir el desarrollo de una ciudad verdaderamente inteligente es necesario urdir una serie de eficaces redes de relaciones entre los centros de conocimiento, los empresarios y los trabajadores para que las innovaciones tecnológicas se difundan fluidamente por todo el tejido socioeconómico.

Las tendencias de aplicación de la planificación estratégica en las ciudades se iniciaron formalmente en 1981 en San Francisco, en plena crisis fiscal de las ciudades norteamericanas. El plan fue un éxito, de tal manera que en 1983 se empezaba a redactar uno nuevo con la clara incorporación del ayuntamiento y, a mitad de la década, más de 25 ciudades americanas habían seguido el ejemplo. Importantes consultores privados e incluso el consultor semipúblico de la asociación de municipios norteamericanos incorporaron el producto «plan estratégico» en su catálogo e iniciaron un proceso de difusión que actualmente se da a gran escala, con segundas y terceras revisiones de los planes, tanto en su desarrollo más integral como en otros más parciales.

En Europa, la gran tradición anglosajona de planificación, las especiales características de las ciudades alemanas, el centralismo francés y su larga tradición en el uso de planes directores como sistema de imposición de estrategias han mantenido paralizadas, durante mucho tiempo, las tendencias más participativas en el desarrollo del territorio. En general, se debe hablar más bien de operaciones estratégicas relacionadas con la renovación o la puesta en marcha de grandes espacios o de sistemas participativos bajo la dirección y el control absoluto del sector público. De este modo, «desde mediados de los años ochenta podemos hablar de ejemplos claros de planificación estratégica sectorial, o bien no definida como tal por la falta de participación activa y efectiva de agentes» (PASCUAL I ESTEVE, 1999: 63). Tales son los casos de Rotterdam, la transformación de Birmingham, la

operación «Ámsterdam, puerta de Europa», la transformación de Montpellier, la aplicación del plan director de Lyon, la recuperación de Rennes, la operación «Biccoca» de Milán o el proceso de transformación de Turín. Como sostiene PASCUAL I ESTEVE (1999), estas operaciones no se pueden considerar planes estratégicos, pero han sido estrategias de desarrollo territorial acertadas y grandes antecedentes de proyectos estratégicos que se han producido durante los dos o tres años posteriores a raíz del éxito internacional del plan de Barcelona <sup>39</sup>.

Existe una diferencia sustancial entre la experiencia europea y la estadounidense. En Europa el origen de la planificación estratégica se produce desde las instancias públicas, aunque dando una participación importante a los agentes privados a lo largo de la elaboración y la ejecución del mismo. Además, fue a finales de los años ochenta cuando la planificación estratégica de ciudades y territorios llegó a Europa de la mano de grandes multinacionales de la consultoría. Por su parte, en América Latina, el concepto y la experiencia en planificación estratégica provino de España, en gran medida por la creación en 1993 del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), cuya finalidad era la de articular la colaboración técnica y teórica entre estos países. Participan en el mismo organismos locales españoles e iberoamericanos. Existen gran cantidad de planes estratégicos ejecutados o en curso en esta región. Si bien en América Latina no existe un proceso único de planificación, hay una tendencia de ir incorporando planes estratégicos como fórmula para ordenar el desarrollo, ya sean regionales o locales, como ha ocurrido recientemente <sup>40</sup>.

La planificación estratégica, aplicando el modelo de Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades (DAFO), procura que la ciudad o una región aproveche las oportunidades y neutralice las amenazas que se presentan en el entorno externo, utilizando las fortalezas que tiene la ciudad y superando sus debilidades. La justificación está en que la planificación estratégica puede ayudar más a los gobiernos locales y a los organismos públicos a gestionar con éxito los rápidos cambios que han experimentado en los últimos años <sup>41</sup>.

Las características más significativas de la planificación estratégica son, para FERNÁNDEZ GÜELL (1997), las siguientes:

1. Visión a largo plazo y carácter plurilegislativo: una decisión estratégica que implica modificar el rumbo de una comunidad tiene un marco temporal que puede extenderse décadas

<sup>39</sup> La primera generación de planes estratégicos (que comprende desde el primer plan de planificación estratégica en la ciudad de San Francisco en 1982 hasta el de Barcelona en 1992) se caracterizó por tratarse de planes de desarrollo local exógeno. En términos generales, estos primeros planes tuvieron un enfoque marcadamente desarrollista, se centraron en la atracción de recursos exógenos y constituyeron un banco de prueba para la utilización, en ocasiones vacilante, de las herramientas de análisis estratégico. La segunda generación, que se inició a partir de 1992, tuvo una orientación de desarrollo local endógeno y se caracterizó por una mayor madurez metodológica, una mayor sofisticación de los instrumentos de análisis y una mayor coordinación entre las Administraciones públicas.

<sup>40</sup> «En un primer momento correspondió a las Administraciones públicas locales la responsabilidad de estructurar un proceso de desarrollo local. Sin embargo, los planes que comprendían esa estructuración ponían mayor énfasis en los asuntos relativos a intervenciones urbanísticas, de control y regulación del uso del suelo urbano, demostrando así los límites de su actuación. Para empezar a hacer frente a la crisis era necesario superar los límites de los planes de desarrollo tradicionales; surge entonces la concepción de realizar planes estratégicos. Así se da inicio a la planificación estratégica como una forma de posicionar los municipios en un mundo globalizado y competitivo» (ELIZALDE HEVIA, 2003: 14-15).

<sup>41</sup> ANDERSEN (1989).

- enteras. Por ello, un plan estratégico debe ser un proyecto común de toda la comunidad para que pueda desarrollarse a lo largo de varias legislaturas con independencia de los avatares políticos.
2. Consideración del entorno: la planificación estratégica ayuda a una comunidad a identificar sus ventajas en relación al entorno exterior.
  3. Identificación de la ventaja competitiva: la planificación estratégica trata de mejorar la posición competitiva de una ciudad evaluando los cambios en sus mercados y su competencia y, a partir de esta evaluación, tomando medidas para mejorar sus posiciones apoyándose en sus puntos fuertes y atenuando los débiles.
  4. Visión integral de la realidad urbana: el objetivo último de un plan estratégico es alcanzar una mayor competitividad económica y una mayor calidad de vida, es decir, no sólo considera la dimensión física del territorio sino que también contempla la complejidad socioeconómica y política de la comunidad analizada.
  5. Flexibilidad decisional: los planes estratégicos pueden proveer un puente entre los requerimientos legales relativamente rígidos y las decisiones políticas que demandan flexibilidad.
  6. Concentración en temas críticos: la planificación estratégica se centra en temas críticos, oportunidades y problemas que afronta una comunidad.
  7. Orientación a la acción: la planificación estratégica está orientada a la acción, pues persigue desde el primer momento asegurar la viabilidad de sus propuestas, identificar recursos para su ejecución e involucrar a los responsables de tomar decisiones.
  8. Fomento y coordinación de la participación de todos los agentes sociales: el éxito de un plan estratégico requiere la participación de todos los agentes sociales y económicos de una comunidad urbana, pues la planificación estratégica constituye un poderoso proceso para desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada.
  9. Modernización de la Administración: la planificación estratégica exige una nueva cultura de la Administración, tanto de los políticos como de los técnicos, representada por un alto grado de motivación y cualificación, un talante poco burocrático y capacidad para coordinar y dinamizar las fuerzas de la ciudad.

VÁZQUEZ BARQUERO (2000: 34) sostiene que KAUFMAN y JACOBS entienden que la planificación estratégica tiene importantes antecedentes en la literatura de la planificación, pero aceptan que existen diferencias importantes con respecto a la planificación pública tal como se ha venido realizando en las administraciones locales y regionales. Entre ellas cabe destacar las siguientes: a) la planificación estratégica es pragmática, está decididamente orientada a la acción, a la obtención de resultados y a la ejecución de los planes; b) procura la participación de los agentes públicos y privados en el proceso de formulación y realización del plan, por lo que es necesario que exista un acuerdo de partida entre

los agentes que forman la alta dirección de la ciudad, la comarca o la región; c) pone un gran énfasis en el diagnóstico de la dinámica económica de la ciudad, en función de las relaciones que tienen con el entorno en el cual se mueve; d) entiende que la comunidad local se mueve en un entorno cada vez más concurrido, por lo que concibe a la región, comarca y/o ciudad compitiendo en el sistema regional, comarcal o urbano con las demás regiones, comarcas y ciudades; d) al proponer los planes de actuación, trata de anticipar el futuro para competir más ventajosamente en el mercado <sup>42</sup>.

La planificación regional solía ser una réplica de la nacional, que no permitía que los líderes locales dispusieran de autonomía en la asignación de fondos públicos. Pero, «hoy ya existe una pequeña pero progresiva descentralización, que es preciso acelerar ya que propicia que algunas decisiones se tomen en el ámbito local. En las últimas décadas se introdujo el concepto de planificación estratégica para definir lineamientos y metas, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial. Gracias a esta herramienta se incorporaron a la planificación elementos de participación de los actores locales, lo que se ve reflejado en los planes de desarrollo regional de varios países» ELIZALDE HEVIA (2003: 7).

Las ciudades deben disponer de una estrategia propia, por lo que deberán disponer de su propio enfoque del plan, de sus propios objetivos y utilizar los métodos y las técnicas más adecuadas para lograrlos, y cuanto más difícil sea la situación social en que se encuentra la ciudad, mucho más rigurosa y desarrollada debe ser su metodología de trabajo. Como sostiene PASCUAL I ESTEVE (1999: 25-26), las ciudades «deben plantearse la elaboración de un plan como un instrumento para definir la estrategia. En este sentido, es un gran error confundir el medio con el fin. El fin, la estrategia, debe alimentarse de otros instrumentos: gestión de calidad de los servicios colectivos, gestión pública y de urbanismo, políticas de I+D, planes sectoriales, etc., y su principal instrumento, el plan estratégico, no puede entenderse como un ritual metodológico, sino como un proceso flexible destinado a dotar a la ciudad de una estrategia consistente, que proporcione una notoriedad y una singularidad a la ciudad y, sobre todo, que logre comprometer a los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformar la ciudad».

En definitiva, en un contexto tan cambiante y dinámico como el actual <sup>43</sup>, en donde se impone la competitividad entre ciudades y territorios, se ha reconocido la necesidad de la planificación estratégica como un instrumento clave en la gestión de lo público. La planificación estratégica permite reflexionar acerca del modelo de desarrollo que se quiere alcanzar, indicando una dirección a largo plazo y un marco operativo a corto plazo. La planificación estratégica ayuda a los líderes locales a

<sup>42</sup> Para ANDERSEN (1989: 6), una diferencia clave entre la planificación estratégica del sector público y del sector privado es «la evaluación de las diversas estrategias. A la hora de evaluar inversiones alternativas, el sector privado puede emplear una serie de técnicas cuantitativas para analizar la inversión. Sin embargo, la evaluación del sector público no es tan fácil. No hay un criterio definitivo para que una comunidad evalúe, por ejemplo, la inversión en viviendas *versus* la inversión en transporte público».

<sup>43</sup> Para MINTZBERG (1993: 29) la obsesión por el control suele ser reflejo del miedo a la incertidumbre, hecho que conduce al tipo de actitud que tiene la planificación respecto a las denominadas turbulencias del entorno, pues «la planificación está tan orientada hacia la estabilidad, tan obsesionada con mantenerlo todo bajo control, que cualquier perturbación desencadena una ola de pánico y la percepción de encontrarse en medio de una turbulencia (...). Y ¿cuál era la turbulencia? Únicamente cambios que la planificación no era capaz de controlar: circunstancias ajenas al ámbito de sus procedimientos, que, además, daban al traste con sus planes cuidadosamente elaborados».

determinar «hacia dónde debe encaminarse la comunidad, a identificar los recursos que necesita para llegar a dicho punto y a desarrollar los planes de acción a largo y corto plazo requeridos para alcanzar los objetivos propuestos» (ANDERSEN, 1989: 2).

Lo que permite tener una visión global del conjunto de la sociedad y superar la atención sobre la gestión cotidiana y la resolución de problemas específicos o sectoriales. Además, dado que las comunidades no tienen suficientes recursos para solucionar todos los problemas con los que se enfrentan, es de la mayor importancia poner la atención en los temas vitales para su futuro. Según ANDERSEN (1989), en la actualidad se requiere un enfoque más amplio, a más largo plazo y más estratégico para la gestión del sector público. Por tanto, una comunidad puede beneficiarse de la planificación estratégica para asignar sus recursos limitados, centrándose en la definición de los ejes fundamentales en un entorno cambiante, y así alcanzar sus objetivos.

Por un lado, la planificación estratégica proporciona un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas que pueden ayudar a la Administración a superar con éxito los cambios que se han producido en su entorno. La metodología general de un plan estratégico proporciona un mayor rigor en la identificación de las decisiones a tomar y da mayores garantías de viabilidad debido a que la identificación de la estrategia no es apresurada ni simplemente intuitiva. Por el contrario, el plan estratégico aumenta la cuantificación de objetivos, estrategias y planes de acción, y permite un mayor control de la gestión estratégica en general. Por ello, la utilización como marco de referencia de los resultados descritos en el plan estratégico permite tener claros los pasos que se han de ir dando en un horizonte temporal a corto y medio plazo. A su vez, permite identificar tendencias y direcciones de la ciudad y su entorno, asegurando que las actividades de la comunidad tienen un objetivo a largo plazo y que no se verán afectados por un cambio de liderazgo político.

Por otro, PASCUAL I ESTEVE (1999) sostiene que al definir una estrategia a través de un plan basado en la cooperación pública y privada y la participación ciudadana se consigue implicar a los principales actores con capacidad para transformar el territorio urbano, se logra articular en un solo proyecto de gestión del cambio a todos los actores y se establecen sinergias importantes entre las actuaciones y proyectos de los principales actores que refuerzan el dinamismo y cualificación de la ciudad y se logra contemplar la mayoría de ideas y proyectos de los que dispone la ciudad. En definitiva, según este autor, lo fundamental de la participación es la capacidad de integración social del movimiento asociativo y empresarial en un proyecto urbano, y la ilusión ciudadana que puede generar para poner en marcha el proceso de transformación urbana. Por tanto, el proceso de planificación estratégica juega un papel crítico para obtener una imagen integrada de la posición actual de la comunidad y de sus perspectivas futuras e incentiva a la comunidad a buscar oportunidades y a actuar, en lugar de meramente reaccionar al cambio <sup>44</sup>.

Por último, la planificación estratégica permite una movilización más dinámica del capital endógeno del territorio, asignando recursos a los problemas más acuciantes e identificando aquellas acciones, políticas e inversiones que tendrán el mayor impacto positivo en la situación futura de la

<sup>44</sup> ANDERSEN (1989).

comunidad <sup>45</sup>. Por ello, la planificación estratégica pretende mejorar el proceso de toma de decisiones, ayudando «a generar nuevos ingresos, a redirigir los gastos existentes, y a favorecer la calidad de vida de la comunidad. Puede ayudar a la Administración Pública a descubrir oportunidades para el crecimiento y desarrollo en una era marcada por las crecientes demandas sobre una fuente de recursos escasos» (ANDERSEN, 1989: 3).

La planificación estratégica es un instrumento que pretende abarcar todos los ámbitos sociales y económicos de un determinado territorio <sup>46</sup>. La planificación estratégica permite a las ciudades definir y orientar sus iniciativas a la consecución de objetivos precisos, consensuados entre los actores que forman la alta dirección de la ciudad, mediante estrategias basadas en la creación y mantenimiento de las ventajas competitivas de sus organizaciones, lo que se puede conseguir mediante la movilización de su potencial endógeno, la atracción de recursos e inversiones externas y mediante la consolidación de la identidad y la imagen local. Para ANDERSEN (1989: 2), «las características claves del proceso de planificación estratégica de ciudades son las siguientes: a) Se concentra en temas seleccionados. b) Considera explícitamente la disponibilidad de recursos. c) Asesora acerca de los puntos fuertes y débiles. d) Contempla los grandes acontecimientos y cambios que están ocurriendo fuera de la organización o jurisdicción estudiada. e) Se orienta a la acción, con un fuerte énfasis en los resultados prácticos».

Los modelos de planificación estratégica más utilizados en España son el Modelo Estratégico de Harvard <sup>47</sup>, adoptado por Arthur Andersen y Price Waterhouse, utilizado para la elaboración y la ejecución del plan de Bilbao, de Barcelona y otros planes importantes del territorio español, y el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica <sup>48</sup>, elaborado por Inmark y utilizado, sobre todo, en la puesta en marcha de planes en el territorio gallego y en otras ciudades de Europa e Iberoamérica.

La metodología del Modelo Estratégico de Harvard tiene un reparto de tareas que se coordinan desde las fases del Análisis y Diagnóstico, de la Formulación de la Estrategia y de la Planificación e Implantación (**figura 1**). En este modelo tiene una escasa participación la población y se le ha dado poca importancia a la organización del proceso, aspectos que en cierto sentido se relacionan con el dinamismo y la forma de trabajo de las organizaciones empresariales. Estos dos aspectos son la base de las máximas críticas y posteriores transformaciones del modelo para su utilización en planes estratégicos reales, pues se le considera teórico y poco funcional. Esta debilidad puede influir positivamente

<sup>45</sup> Según VÁZQUEZ BARQUERO (1999: 176) las acciones de la planificación estratégica «tratan de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de los empresarios y de los inversores. Se proponen: a) aumentar el nivel de vida en la ciudad, creando más y mejores oportunidades de empleo, mejorando la calidad de vida en el territorio y fomentando la integración social; b) impulsar las ventajas competitivas de las empresas mediante iniciativas que propicien el aumento y mejora de los recursos y favorezcan el desarrollo de las actividades productivas, como las relacionadas con la difusión de las innovaciones, el fortalecimiento de la capacidad productiva o la cualificación de los recursos humanos; c) asegurar a los inversores un entorno dinámico y seguro que les permita obtener la rentabilidad económica que buscan, mediante iniciativas que fomenten las relaciones entre las empresas y las instituciones y la creación de redes; d) crear un entorno urbano atractivo para vivir e invertir, mediante una gestión urbana bien definida y eficiente, la mejora del patrimonio histórico y cultural, la creación y mantenimiento de infraestructuras y equipamientos urbanos».

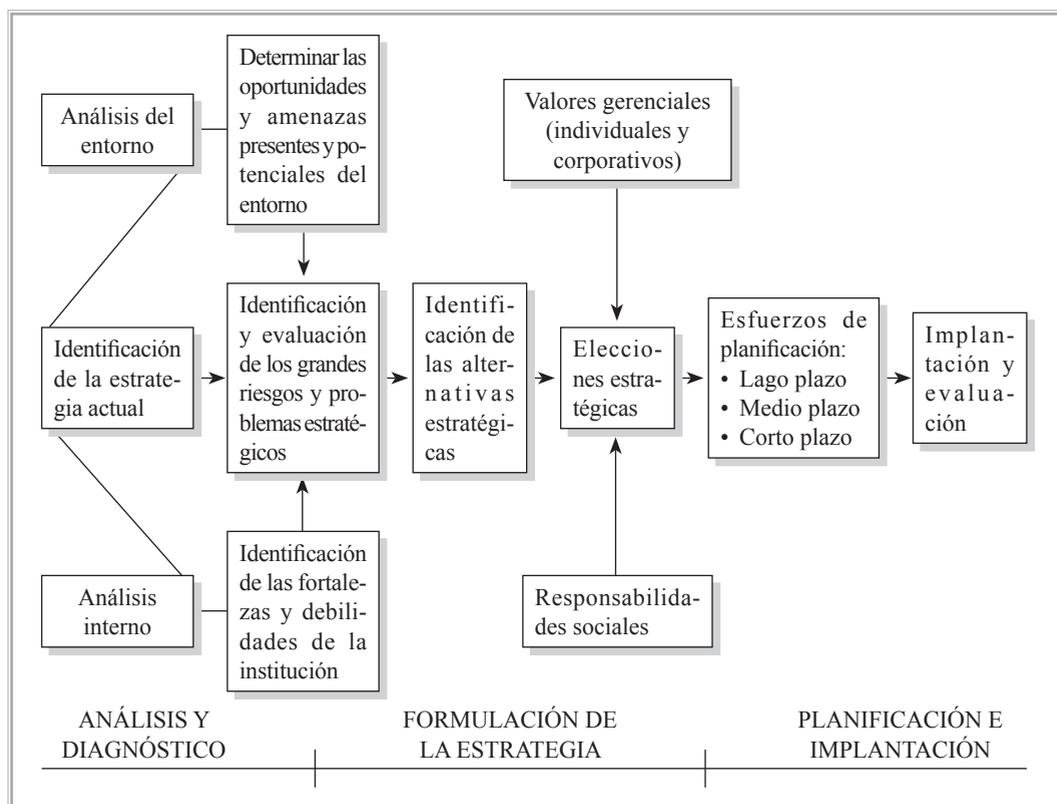
<sup>46</sup> AREILZA ECEIZA (2002).

<sup>47</sup> MINTZBERG (1990).

<sup>48</sup> VÁZQUEZ BARQUERO (1993).

te en la rapidez del proceso, pero repercute muy negativamente en el consenso, la negociación, la participación y la posterior puesta en funcionamiento de la actuaciones y acciones decididas a lo largo del proceso estratégico. En este mismo sentido, podemos observar la importancia que le otorga el modelo a la fase de diagnóstico, concediéndole un peso mucho mayor que al resto de las actuaciones del proceso, y a las tareas orientadas a la determinación de las oportunidades y amenazas en el ámbito del entorno y de las fortalezas y debilidades con las que cuenta el territorio. Por ello, los numerosos autores y técnicos que han utilizado dicha metodología han ido flexibilizándola y orientándola hacia la realidad con la que se iban encontrando, intentando salvar las deficiencias anotadas anteriormente.

**Figura 1.** Modelo Estratégico de Harvard.



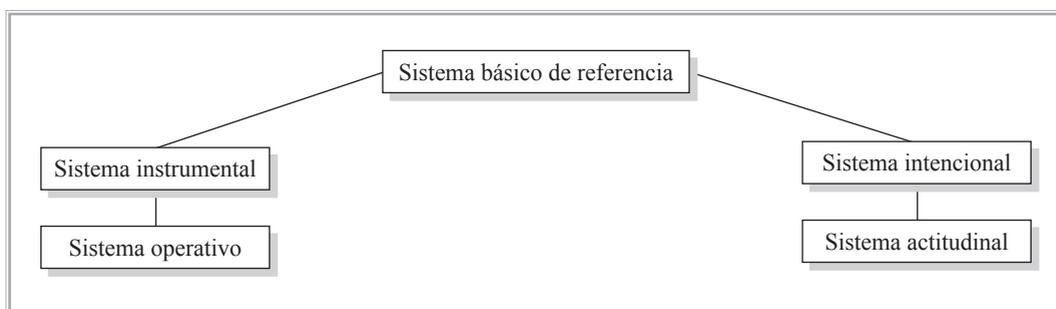
FUENTE: MINTZBERG (1990).

Por su parte, el Modelo de Análisis y Gestión Estratégica se basa mucho más en la concepción del desarrollo desde la óptica de la base de un sistema de ciudades y en la asimilación del territorio a la idea de empresa. Para la definición de la estrategia se plantea el paralelismo entre ciudad y empresa, donde la alta dirección estará formada por el gobierno municipal, los ciudadanos van a constituirse como consumidores y propietarios, y donde la ciudad tendrá que competir con otras ciudades para

alcanzar los beneficios reconocidos de los visitantes e inversores. Según propone este modelo la planificación y gestión del territorio se realiza a través de un sistema multidimensional, estructurado en cinco subsistemas interrelacionados entre sí:

1. En el Subsistema Básico de Referencia se intenta ahondar en los aspectos que caracterizan la ciudad que tenemos sobre el papel para conseguir el diagnóstico estratégico territorial necesario para su posterior análisis y propuesta de acciones inmediatas y a largo plazo.
2. En el Subsistema Intencional, se pretende recoger las características ideales que desean los actores de su propia ciudad. En este apartado empezamos a dar forma al horizonte que satisfaga las necesidades de estos actores, aspecto y objetivos a satisfacer en el camino estratégico que se emprende.
3. Para conseguir acercarnos lo más posible a la idea plasmada en el subsistema intencional hemos de contar con un abanico de instrumentos estratégicos oportunos y el capital humano específico que incorporaríamos a los resultados del Subsistema Instrumental.
4. En la misma línea es preciso fabricar el modelo de gestión de desarrollo con el que vamos a contar y que nacería como respuesta del Subsistema Operativo.
5. En el Subsistema Actitudinal se trata de conocer la identidad de la actitud estratégica tomada por los actores locales ante esta estrategia de desarrollo, pues las actuaciones del capital humano marcarán fuertemente los pasos a seguir. Estos cinco subsistemas intentan dar respuesta a una serie de preguntas estratégicas que obtendrán como resultado la definición de los proyectos locales más oportunos, eficaces y eficientes para la dinamización del territorio.

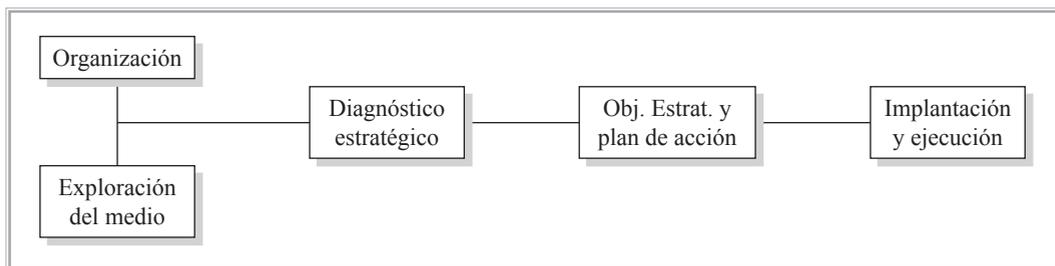
**Figura 2.** Modelo de Análisis y Gestión Estratégica.



FUENTE: VÁZQUEZ BARQUERO (1993).

Como podemos ver en la **figura 2**, todos los subsectores estarán interrelacionados para conseguir la dinamización de las economías locales donde se interpreten las alternativas estratégicas de desarrollo. Sin embargo, la principal crítica hecha a este modelo es que se le otorga un peso sobredimensionado al diagnóstico frente al diseño de las políticas y programas de actuación (**figura 3**).

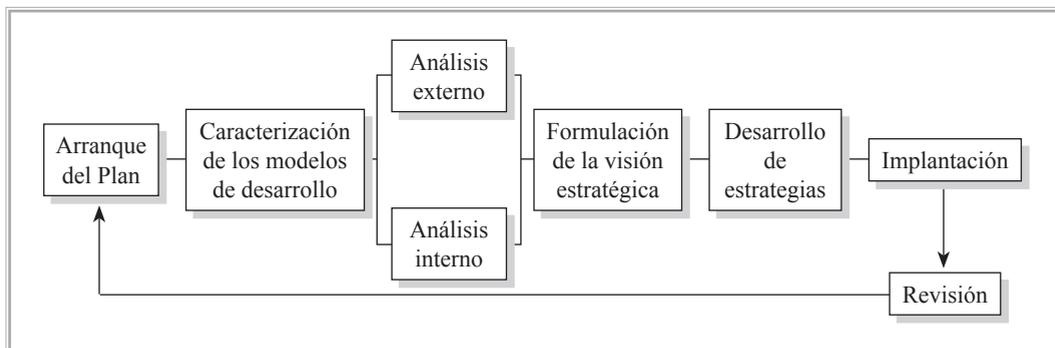
**Figura 3.** Etapas en la metodología de Análisis y Gestión Estratégica.



FUENTE: *BARROSO GONZÁLEZ (1999).*

En la actualidad, el proceso de planificación estratégica consta de cuatro grandes etapas <sup>49</sup>, tal como queda expuesto en la **figura 4**. La planificación estratégica efectiva requiere una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo. El proceso en sí es más importante que el producto terminado. La metodología de un plan estratégico, su calendario y su aplicación se deben realizar de una manera flexible. Una metodología bien concebida para la planificación estratégica ayudará a los líderes de la comunidad a tratar temas críticos para su futuro. El resultado debería ser el enunciado de estrategias que capitalicen las fortalezas de la comunidad y que reconozcan la importancia de las diversas partes interesadas <sup>50</sup>.

**Figura 4.** Metodología simplificada de la planificación estratégica de ciudades.



FUENTE: *FERNÁNDEZ GÜELL (1997).*

<sup>49</sup> Existen algunas variaciones según cada autor. Por ejemplo, PASCUAL I ESTEVE (1999) sostiene que las fases de la planificación estratégica en su proceso de elaboración son: 1) organización e identificación de temas críticos; 2) diagnóstico interno y externo del municipio; 3) objetivo central del plan y líneas estratégicas; y 4) elaboración de los objetivos del plan, redacción de proyectos, asignación de responsabilidades y evaluación previa. Respecto al proceso de implementación, seguimiento y evaluación del plan, existen las siguientes fases: 1) presentación y difusión del plan; 2) elaboración del programa de actuación; 3) organización de la ejecución; 4) evaluación del plan y reprogramación. Véase también FERNÁNDEZ GÜELL (1997).

<sup>50</sup> ANDERSEN (1989).

### 3. MODELO POSTBUROCRÁTICO

El modelo postburocrático de Estado alude a la progresiva reducción de la intervención del Estado en el proceso económico, cuyo aspecto más visible es el desarrollo del proceso de privatización. Proceso constituido por dos etapas de privatización del sector público. La primera se refiere a la exprivatización del Estado, que consiste en el procedimiento por medio del cual la Administración Pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada<sup>51</sup>. La exprivatización fue la primera etapa del neoliberalismo, promovida en atención a la eficiencia que ofrecía el mercado a la economía capitalista en su conjunto. La segunda etapa consistió en la endoprivatización, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la metodología de la gestión empresarial.

En la endoprivatización el manejo de lo público se convierte en el objeto de una transacción mercantil, plasmada en la Nueva Gestión Pública, y es que en tanto la exprivatización afecta al qué de la Administración Pública, la endoprivatización lo hace en el cómo<sup>52</sup>. El significado de la endoprivatización es que el Estado aspira a convertirse en ejemplo de «empresa flexible», capaz de prestar servicios con una fuerza de trabajo flexible. La flexibilidad pasa a ser la dimensión central en la configuración de las relaciones laborales en el sector público.

Los procesos de privatización, la transferencia o traspaso de un patrimonio público al sector privado, y el pase a formas jurídicas provenientes del Derecho privado se han efectuado bajo el ideologema «reinventar el gobierno». Dicho ideologema ha sido formulado por OSBORNE y GAEBLER (1992) y GORE (1993) bajo la idea de que la Administración ha de volverse más empresarial,

<sup>51</sup> La externalización de servicios en el ámbito de la Administración Pública es lo que en el sector empresarial se denomina *outsourcing* y que consiste en la contratación por parte de una empresa de otra para la realización de determinados servicios o actividades en la que esta última está especializada. La principal diferencia entre la externalización que llevan a cabo las empresas privadas y la que se aborda desde el sector público consiste en que, en el caso de las primeras, la contratación externa se dirige hacia servicios o productos de apoyo o auxiliares de la actividad principal de la empresa, con el fin de reducir costes o de liberar recursos. Por el contrario, en el caso de las Administraciones Públicas, la externalización se dirige al núcleo de su propia actuación empresarial, su actividad de servicio público es la que se transfiere al sector privado. De hecho, como señala RAMÍO (2005: 93), el problema fundamental es que no existen en España límites a la externalización. Si tenemos en cuenta la opinión de los directivos públicos políticos y profesionales y los datos empíricos sobre qué se está externalizando se llega a la conclusión que todas las competencias, funciones y servicios que protagonizan las Administraciones Públicas pueden ser objeto de gestión por agentes privados. De esta forma «se externalizan servicios que manejan información confidencial de los ciudadanos y de los propios empleados públicos, se externalizan temas vinculados a la seguridad y a la defensa, se externalizan servicios muy delicados que afectan a derechos fundamentales de los ciudadanos, se externalizan políticas regulativas y de inspección de las Administraciones Públicas, se externalizan los servicios internos (gestión de personal, gestión económica, informática), etc. No existe una plantilla conceptual general ni particular (por sector de gestión o por tipo de Administración Pública) que defina sectores que no deberían ser nunca objeto de externalización en función de argumentos del tipo de impacto social, sensibilidad del sector, seguridad, confidencialidad, etc.»

<sup>52</sup> En esta situación, «los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como gerentes y los empleados públicos juegan a conseguir un beneficio económico al vincularse una parte de su sueldo, de carácter variable, con determinados resultados que priorizan las dimensiones económicas y efficientistas. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos, se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales, etc. Estamos, en apariencia y en sustancia, ante una empresa ordinaria que persigue alta eficiencia y eficacia, pero que va perdiendo de vista valores públicos como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, la universalidad, la atención a los impactos sociales, etc.» (RAMÍO, 2005: 89).

más managerial y en base al supuesto de la existencia de una creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar lo público y satisfacer las necesidades sociales básicas.

Para OSBORNE y GAEBLER (1992), una Administración empresarial se ha de basar en los siguientes principios: 1) guiar en lugar de impulsar; 2) facultar a las comunidades en lugar de simplemente prestar servicios; 3) alentar la competencia en lugar de tener el monopolio; 4) un enfoque en las misiones en lugar de en las normas; 5) financiar los resultados en lugar de las inversiones; 6) centrarse en las necesidades de los administrados, no en la burocracia; 7) concentrarse en las ganancias, no sólo en el gasto; 8) invertir en evitar problemas en lugar de intentar solventarlos; 9) descentralizar la autoridad; 10) impulsar el mercado en lugar de crear programas públicos.

Un gobierno empresarial se destaca por su atención a los resultados y por el reemplazo de las estructuras jerárquicas y centralizadas por estructuras que favorezcan la flexibilidad, la descentralización y desconcentración de la Administración tal y como se observa en los siguientes rasgos del modelo gerencial elaborado por la OCDE (1997):

1. Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.
2. La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
3. La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces.
4. Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.
5. El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los centros externos y responder a intereses diversos.

La Nueva Gestión Pública, inspirada en la reinención managerial, propicia una profunda revisión de todo lo público, pasando de una gestión burocrática, orientada a las propias necesidades y perspectivas de los burócratas, a una postburocrática, orientada al cliente por medio de añadir valor mediante la mejora continua de los procesos, midiendo y analizando los resultados. La orientación hacia la mejora de los procesos implica deshacerse de las reglas y políticas convencionales y estar abierto a los cambios por medio de los cuales la Administración puede llegar a ser más competitiva.

En este sentido, y a efecto de demostración de la necesidad de cambio de gestión pública, BARZELAY y ARMAJANI (1999) señalan los siguientes pares de proposiciones que destacan las principales líneas retóricas de batalla entre el enfoque burocrático y el postburocrático:

1. Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
2. Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes<sup>53</sup>. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
3. Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
4. Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
5. Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
6. Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
7. Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos cuando al hacerlo cumple un propósito.
8. Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
9. Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga a los empleados operativos la autoridad de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio como su valor.

La Nueva Gestión Pública tiene su desarrollo lógico con el enfoque de la Orientación al Servicio Público. Este enfoque presta atención a la cuestión de la gobernabilidad desarrollado en las últimas décadas. La Orientación al Servicio Público se desarrolló «en los ayuntamientos británicos a mediados de los años ochenta como una respuesta a las severas restricciones impuestas por el Gobierno de M. Thatcher a la Administración local. La propuesta inicial de la Orientación al Servicio Público era aumentar la calidad de los servicios públicos que se encontrasen reflejados en las preferencias de los consumidores. Esta propuesta se complementaba con una redefinición del entorno gerencial y con una reconceptualización del funcionario público. Las notas más sobresalientes de la

<sup>53</sup> Las burocracias «generan "culturas de comportamiento", en las que se requiere que cada persona haga lo que su puesto exige, ni más ni menos, porque hacer otra cosa podría perjudicar el plan de funcionamiento previsto para la totalidad del sistema» (RICHARDS, 1995: 15).

Orientación al Servicio Público consistían en una decidida apuesta a favor del ciudadano, el sometimiento de la racionalización técnica a la negociación política –en la que juega un papel importante el debate abierto y público sobre las opciones–, la cooperación institucional en vez de la competencia y el logro de las finalidades y los valores como orientación fundamental de la gestión pública, a la que debe estar sometida la eficacia y la eficiencia» (OLÍAS DE LIMA, 1995: 25).

La cuestión de la gobernabilidad tiene que ver con el hecho de que bajo la globalización/regionalización, el orden político se caracteriza por una multiplicidad de zonas de autoridad «con fronteras solapadas, y a menudo en lucha, conviviendo con una débil soberanía central. Se considera que el impacto de la globalización y de la liberalización del mercado está produciendo un efecto similar, especialmente en relación a la importancia creciente de los actores no estatales que operan a niveles internacionales y subnacionales» (DUFFIELD, 2004: 211) <sup>54</sup>. Como afirma DUFFIELD (2004: 78), el término globalización tiene «un interés más general y menos ambiguo en el campo político que cuando se consideran los factores económicos: implica unas competencias interiores del Estado-Nación en constante evolución y unos tipos de Administración Pública que la liberalización del mercado internacional obliga a llevar a cabo a los gobiernos. Aunque su capacidad de respuesta varía, éste es un fenómeno que, en términos generales, afecta tanto al Norte como al Sur».

Estos nuevos tipos de Administración Pública se apoyan en la teoría de la elección pública que al analizar cómo se toman las decisiones en una democracia, concluye que los mecanismos del egoísmo ineficiente se expanden por toda la sociedad y sus instituciones cuando los mecanismos de mercado no funcionan libremente. Así, la Orientación al Servicio Público percibe al ciudadano como consumidor de los bienes y servicios gubernamentales, y trata de maximizar la respuesta administrativa a las demandas de los ciudadanos mediante la creación de un sistema de mercado para las actividades del gobierno, en el cual las dependencias públicas competirían para proporcionar a los ciudadanos los bienes y servicios. Específicamente, esta teoría se destaca por «su apoyo a los procesos de descentralización, en base a su consideración de que la mayor cercanía del ciudadano a los gobiernos locales facilita la revelación de preferencias, incluso con el famoso "voto con los pies" o huida de territorios con Administraciones ineficientes» (VILLORIA, 1997b: 68).

Por otra parte, la Orientación al Servicio Público cuestiona si las decisiones públicas tomadas representan realmente los deseos de la mayoría de los ciudadanos, pues considera que los gobiernos son básicamente ineficientes y absolutamente carentes de incentivos para un buen desempeño, a menos que interviniera la expansión de sus propios programas y el aumento de sus presupuestos. La mejor solución es colocar tanta acción gubernamental (tantos gastos) como sea posible en los niveles más bajos, es decir, en los gobiernos locales, que ofrecerían mayor experimentación, auténtica competencia e innovación. En el nivel local «si los ciudadanos tenían acceso a la información apropiada, podrían comparar fácilmente los impuestos con la calidad de los servicios que recibían, entonces podrían rechazar los gobiernos ineficientes o irresponsables» (SHAFRITZ y HYDE, 1999: 619).

La Nueva Gestión Pública y la Orientación al Servicio Público, dado su apego a las nociones de negociación y competencia que imperan en el mercado, ven en la descentralización como una

<sup>54</sup> «La globalización ha tenido como efecto un proceso complejo que implica la reconstrucción y la descentralización del poder y de la autoridad de los Estados-Nación. Con esta capacidad reforzada para crear vinculaciones entre lo local y lo global, la liberalización del mercado ha aumentado la facilidad con la que los nuevos centros de autoridad son capaces de emerger» (DUFFIELD, 2004: 210).

oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de alternativas (similares a las del mercado) a los procesos políticos. Si el ciudadano dispone de varias unidades políticas que se encarguen de la misma actividad colectiva, podría servirse de esto en sus decisiones ocasionales. Esta posibilidad de elección surge en un contexto en el que «están cambiando la arquitectura de los Estados-Nación y que están forzando a una reelaboración de la política pública así como a la imposición de recortes en los gastos internos de bienestar» (DUFFIELD, 2004: 79).

### 3.1. Calidad Total y Administración Pública.

#### 3.1.1. Gestión por procesos.

Las empresas reestructuran sus organizaciones para evitar costes innecesarios en los diversos procesos que se llevan a cabo en su interior. Ello se logra si se lleva al interior de la empresa información sobre el mercado para que las áreas más burocráticas y específicas de ésta sientan una conexión con el mercado y de ese modo se modifique la orientación de las expectativas y actitudes de sus recursos humanos. Modificación obtenida por la introducción de nuevas y mejores prácticas tanto en el diseño de la organización como en la gestión de recursos humanos. Desde la óptica de la Calidad Total estas prácticas refuerzan la búsqueda de una competitividad empresarial basada en la calidad de la producción y de sus recursos humanos, al estar orientadas a la creación de valor para el cliente mediante el establecimiento de indicadores como los índices de satisfacción al cliente, la retención de clientes o las cuotas de mercado. Índices que garantizan la excelencia de la actividad y que están relacionados con los resultados financieros de la entidad.

Uno de los instrumentos, pues, para incrementar la diferenciación y mejorar el nivel de competitividad es la puesta en marcha de sistemas de gestión basados en los principios de la Calidad Total, como pueden ser la mejora continua, la satisfacción del cliente, la concesión de iniciativa y responsabilidad a los empleados, el énfasis en el trabajo en equipo, etc. Principios que si son aplicados efectivamente tienen como resultado el incremento del capital simbólico de la empresa, y ello en base a que con la globalización mundial de la economía –debido a las nuevas tecnologías y a la liberalización de los mercados–, la imagen de marca ha obligado a las empresas, en general, a mejorar de forma permanente y en múltiples aspectos la oferta que realizaban. Ello es así en tanto que la Calidad Total se configura como una de las alternativas disponibles para garantizar una opción de futuro para las empresas<sup>55</sup>.

Opción de futuro que constituye un medio efectivo de lograr y mantener una ventaja competitiva, tanto en costes<sup>56</sup> como en diferenciación, sobre sus competidores. Ventaja que obtenida mediante la Calidad Total puede permitir crear recursos intangibles que por su carácter de valiosos pueden constituir barreras a su imitación por parte de los competidores<sup>57</sup>. Además, para el logro de ventajas

<sup>55</sup> REEVES y BEDNAR (1994); CAMISÓN (1996); LEAL (1997); JULIÁ *et al.* (2002); ACOSTA *et al.* (2002); CIDEM (2001).

<sup>56</sup> CROSBY (1990); DEMING (1989).

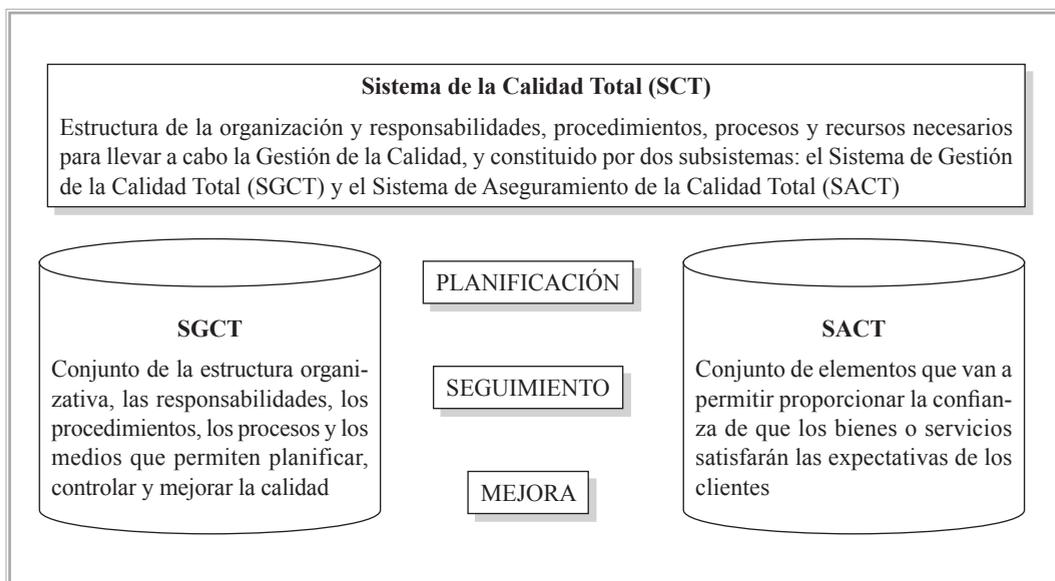
<sup>57</sup> BARNEY (1991); PETERAF (1993); GRANT (1996).

competitivas la Calidad Total, como estrategia de gestión, ha de establecer la siguiente serie de metas <sup>58</sup>:

- 1) Metas económicas: a) disminuir los costes; b) aumentar la competitividad; c) asegurar los beneficios a largo plazo.
- 2) Metas comerciales: a) satisfacer y fidelizar al cliente; b) mejorar la imagen de la empresa; c) vencer a la competencia e incrementar la cuota de mercado.
- 3) Metas técnicas: a) resolver problemas; b) introducir innovaciones; c) asegurar y optimizar los procesos.
- 4) Metas humanas: a) responsabilizar a los trabajadores; b) potenciar las iniciativas y fomentar la creatividad; c) valorar a las personas; crear espíritu de equipo.

En la Gestión de la Calidad Total hay que diferenciar, para RUIZ-CANELA (2004), la propia Gestión de la Calidad Total de lo que es el Aseguramiento de la Calidad Total. Se podría afirmar que la Gestión de la Calidad Total está integrada, tal y como se observa en la figura siguiente, por: 1) el Sistema de Gestión de la Calidad Total, como la estructura organizativa, las responsabilidades, los procesos y los medios que permiten planificar, controlar y mejorar la Calidad. El Sistema de Gestión de Calidad Total es la estructura soporte y básica de la Gestión de la Calidad Total; 2) el Sistema de Aseguramiento de la Calidad Total, entendido como el conjunto de elementos que van a permitir proporcionar la confianza de que los productos o servicios satisfarán las expectativas de los clientes. Este sistema contiene la base normativa y documental, y también incluye las auditorías de Calidad (internas y externas), entre otros elementos. Por tanto, el Sistema de la Calidad Total se articula a través de acciones dirigidas a la Gestión de la Calidad Total y al aseguramiento de la Calidad Total; es lo que se conoce como Gestión por Calidad Total.

**Figura 5.** Sistema de la Calidad Total (SCT).



FUENTE: RUIZ-CANELA (2004).

<sup>58</sup> RUIZ-CANELA (2004).

Es importante entender que a efectos de mejorar la relación calidad-precio de los bienes y servicios, la estrategia por Calidad Total ha de estar orientada a mejorar el aspecto humano de la organización, ya que la Calidad Total es tarea de todo el personal de la organización. Este aspecto obliga a prestar atención a los activos intangibles por su papel relevante en la generación de valor. Dichos activos, por su propia naturaleza, tienen mayor facilidad para convertirse en activos estratégicos, ya que el rasgo común de los activos intangibles y de las capacidades que los movilizan es que son formas de conocimiento con grados distintos de especificidad, codificabilidad y complejidad<sup>59</sup>. Aquí descansa su contribución a la construcción de una posición competitiva ventajosa, ya que su intensidad en conocimiento les otorga una serie de condiciones idóneas para convertirlos en activos escasos y valiosos y difícilmente imitables por terceros, lo que facilita la generación de rentas de diferenciación o costes y apropiárselas<sup>60</sup>. La dificultad para su copia nace de razones legales (protección jurídica), razones físicas (localización), temporales (prolongado período de tiempo para su acumulación), informativas (ambigüedad causal o dificultad para identificar el recurso o capacidad que genera la ventaja) o de indisociabilidad de otras competencias. Las empresas pueden acentuar esta inimitabilidad desarrollando mecanismos de aislamiento<sup>61</sup>. Su denominador común o materia prima es la información.

Frente a los activos físicos, cuyo uso a través de los servicios productivos que proporcionan producen una depreciación de valor, los activos intangibles se identifican con los servicios productivos proporcionados por el capital tecnológico, humano y comercial, así como por el efecto sinérgico que crean conjuntamente y se plasma en la cultura de la empresa. Su contenido básico informativo les configura como «bienes públicos», que quedan a disposición de la empresa que los ha acumulado, la cual puede usarlos sin merma de valor. En consecuencia, su aportación a la mejora de la posición competitiva de la empresa radica en que su disponibilidad permite obtener economías de alcance o gama.

Se pone de manifiesto la necesidad de la empresa de orientarse a su interior en busca de las principales fuentes de ventaja competitiva, concretamente las variables intangibles (el diseño organizativo, políticas de recursos humanos, innovación tecnológica, sistemas de planificación y control, etc.). Esta introspección se explica a causa de que en una economía de mercado cada una de las empresas individuales se encuentra bajo presión constante para reducir sus costes de producción con el fin de mantener o incluso incrementar su cuota de mercado. Esta presión explica la actual prioridad en torno a los procesos y que OAKLAND (1993) define como *outputs* que satisfacen las necesidades de los clientes así como sus expectativas, en forma de productos, información, servicios o, generalizando, resultados. Se trata, básicamente, de gestionar operaciones basadas en flujos horizontales y enfocados al cliente, y se fundamenta en la asignación de directivos con la responsabilidad de cada uno de los procesos de la empresa. En su forma más radical, se sustituye la organización departamental por una organización orientada totalmente a procesos. Y es que cada vez más, en la actualidad, las empresas que desean dar un servicio y un producto excelente a sus clientes, a la vez que mejorar sus resultados de negocio, adoptan un modelo de gestión por procesos. Para el logro del

<sup>59</sup> LADO, BOYD y WRIGHT (1992); KOGUT y ZANDER (1992).

<sup>60</sup> BARNEY (1991); GRANT (1991); PETERAF (1993).

<sup>61</sup> LIPPMAN y RUMELT (1982).

éxito empresarial, los clientes deben estar dispuestos a pagar por el servicio o el producto que la empresa ofrece. Este deseo depende en buena medida de la percepción del cliente sobre el valor de lo que se le ofrece. La creación de valor para el cliente, y por lo tanto, lograr su satisfacción, es un factor crítico en la supervivencia de cualquier empresa.

La gestión por procesos <sup>62</sup> permite gestionar con eficiencia y medir la satisfacción del cliente, lo cual es vital en la búsqueda continua de la excelencia en el negocio. Un proceso se define «como un conjunto de actividades interrelacionadas (puede afectar a una misma función organizativa de la empresa o extenderse a varias) entendibles, definibles, repetitivas y medibles, que trasladan un resultado útil hacia el cliente interno o externo. Son estas últimas características, junto con una orientación horizontal, sistemática y permanente, orientada a los objetivos del cliente y del negocio, las que diferencian a un proceso de una secuencia de actividades operativas o funciones de una empresa» (RUIZ-CANELA, 2004: 326).

La filosofía de la gestión por procesos impregna a la empresa de una dinámica de mejora continua, gracias a la cual el cliente interno trabaja con la meta de satisfacer al cliente externo <sup>63</sup> o, en otras palabras, con la meta de retener a los clientes externos. Esta meta evidencia, por un lado, el hecho de que en los mercados actuales es prioritario buscar la calidad requerida por el cliente, y es que la concepción de un bien o servicio debe reflejar las expectativas de los clientes; lo importante es lo que el cliente juzga importante. Así, el nivel de calidad medio de una empresa no tiene significado para el cliente. Su interés radica en que el nivel cualitativo mínimo producido sea siempre superior a sus expectativas, siendo la calidad del servicio tan importante como la del producto.

En este sentido, es importante tener presente siempre la voz del cliente. La Calidad Total la determina el cliente. Es el cliente quien califica la calidad del producto o servicio que se ofrece; de ahí que la calidad no debe ser tomada en su valor absoluto o científico, sino que es un valor relativo, en función del cliente. Por otro, para lograr la orientación al cliente la empresa debe iniciar un cambio en la gestión pasando de una gestión por funciones y tareas a otra basada en los procesos. Al respecto, RUST y OLIVER (1994: 134-135) argumentan que «clientes satisfechos llevan a un número de pérdida de clientes más reducido, lo que lleva a mayores beneficios y crecimiento, suponiendo esto una mayor satisfacción del propietario; propietarios satisfechos invertirán con mayor probabilidad en recursos humanos, no necesariamente pagando más a los colaboradores, sino ofreciendo formación y las herramientas necesarias para desarrollar su trabajo de forma más productiva y agradable. Esto a su vez conducirá a un equipo de colaboradores motivado, que a su vez lleva a ofrecer un producto y servicio mejores, lo cual producirá una mayor satisfacción de los clientes, convirtiéndose este proceso en un ciclo permanente».

Esta prioridad por construir un equipo de colaboradores satisfechos se encuentra sujeta a las mismas presiones que la organización por funciones para producir eficientemente, con la diferencia de que

<sup>62</sup> La gestión de los procesos ha evolucionado a través de tres estadios. 1.º estadio: las funciones (marketing, financiación y producción) eran las que conducían la empresa; 2.º estadio: aparecen los procesos conductores de la obtención de productos, pero siguen dominando las funciones; 3.º estadio: los procesos conducen a los negocios, las funciones son secundarias, quedan subordinadas a los procesos.

<sup>63</sup> JULIÁ *et al.* (2002).

aquella ha producido tanto un aumento en la productividad, de manera que la productividad por trabajador es mucho mayor, como un aumento de la eficacia, de manera que la empresa es mucho más competitiva. Pues la cuestión no únicamente es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo, sino para quién lo hacemos y qué debemos hacer. Por tanto la evolución de una organización por funciones o áreas departamentales a otra por procesos es necesaria si se pretende obtener el máximo aprovechamiento del capital humano de la empresa y lograr un alto rendimiento de dicho capital. Para ello hay que obtener su movilidad funcional; polivalencia que hace funcionar mejor a los equipos y permite, así, el cumplimiento de los objetivos de la empresa gestionada por procesos y que responde a los conceptos y objetivos de orientación al cliente, eliminación del despilfarro y mejora continua. Ello significa desarrollar un sistema de aseguramiento de la calidad que lleve a la obtención de unos resultados en cuanto a rentabilidad económica y satisfacción de los clientes. Por ello, es importante la gran oportunidad que representa mejorar continuamente la calidad, no sólo por espíritu perfeccionista, sino porque es un medio para las empresas de elevar el nivel de competitividad y obtener un crédito de futuro <sup>64</sup>.

### 3.1.2. Calidad y competitividad.

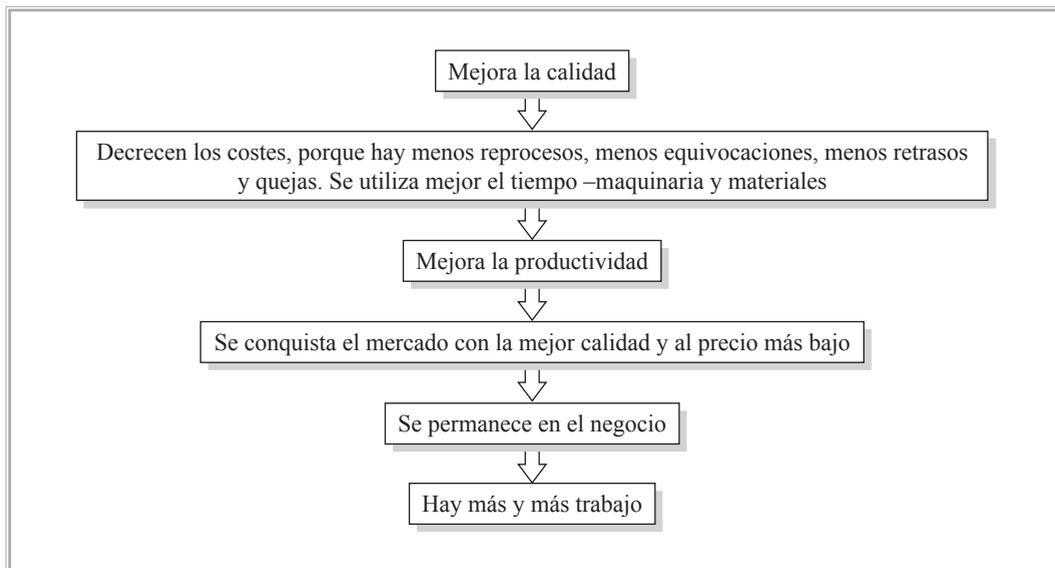
El enfoque de la calidad ha traído consigo la profusión de toda una serie de conceptos, métodos, herramientas y modelos de gestión de muy diferente alcance. Pero, ¿qué significa calidad y gestión de la calidad? La gestión de la calidad se ha interpretado evolutivamente de la siguiente forma: 1) En el inicio del siglo XX fue sinónimo de inspección (detección de errores y rectificación); 2) A partir de la época de los cuarenta, se asoció al control estadístico de proceso (estándares y métodos estadísticos); 3) Adquirió, posteriormente, notoriedad el aseguramiento de la calidad. Se pasa de incidir en la detección a hacerlo en la prevención, ya que se considera que la calidad se crea en la fase de diseño de los productos y de los procesos, y no en la fase de control. Así, la serie de normas ISO 9000 delimita los requerimientos de un sistema de aseguramiento de la calidad; 4) Desde la década de los setenta, se la considera un sistema de gestión para fabricar productos que satisfagan las necesidades de los clientes, y se la denomina Gestión de la Calidad Total. Dicha gestión requiere hacer bien o con eficacia lo que se hace (calidad objetiva), hacerlo a satisfacción del cliente (calidad subjetiva) y a un coste rentable para la empresa y aceptable para el cliente (calidad rentable).

La calidad debe estar, por tanto, presente «en todos los procesos de una empresa. Sabemos que ésta es un conjunto de procesos de tres tipos: producción, servicio y gestión. Los de producción fabrican el producto, los de servicio lo entregan y distribuyen y los de gestión administran ambos. Todos ellos deben hacerse con calidad. Llegar a eso es llegar a la Calidad Total» (BENGURIA, 1997: 322). GARVIN (1988: 119) lo expresa claramente, es decir, cómo llegar a la Calidad Total, cuando afirma que las características que connotan «calidad deben ser identificadas primero a través de la investigación de mercados (un enfoque basado en el cliente); estas características deben ser traducidas a atributos de producto identificables (un enfoque basado en el producto) y el proceso de producción debe ser organizado para asegurar que los productos se hacen conforme a las especificaciones (un enfoque basado en la producción). Un proceso que ignora cualquiera de estos tres pasos no originará un producto de calidad», es decir, un producto que satisface las expectativas de los clientes.

<sup>64</sup> RUIZ-CANELA (2004).

La satisfacción equivale a suministrar al cliente un producto con un valor añadido que anteriormente no tenía. Un producto con un alto valor añadido es un producto de calidad, y una elevada calidad es, por ejemplo, para DEMING (1989), un poderoso medio para elevar la competitividad y la cuota de mercado de las empresas <sup>65</sup>. Así, DEMING establece, tal como se observa en la figura siguiente, que una elevada calidad es un poderoso medio para mejorar la competitividad:

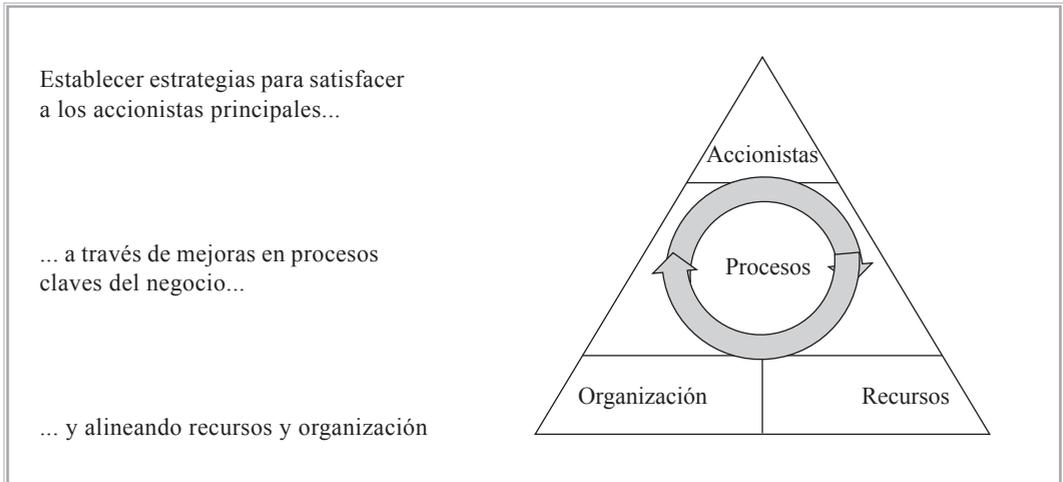
**Figura 6.** Cadena de la Calidad.



FUENTE: DEMING (1989).

La mejora de la competitividad se logra mediante el control de los factores del proceso productivo. Pero no únicamente la calidad depende o se circunscribe al área de producción, sino que ha de afectar a toda la organización. Sólo un decidido esfuerzo encaminado a gestionar la calidad en toda la organización es como se puede reforzar su eficacia competitiva y que se logra, genéricamente, cuando se satisfacen las necesidades de los clientes. Si así se hace, la empresa obtiene un alto rendimiento, pues la calidad se refleja en las ventas de los productos y el mantenimiento de una clientela fiel a la empresa lo que provoca, también, satisfacción a los empleados y a los accionistas (véase la figura 7).

<sup>65</sup> «La mejora de los procesos incrementa la uniformidad de los productos, reduce la reelaboración y los errores, reduce el malgasto de recursos humanos y el tiempo de utilización de la maquinaria, así como de materiales, por lo que produce *outputs* con menor esfuerzo. Otros beneficios de una mejor calidad son menores costes..., gente más feliz en el trabajo, y más trabajos, gracias a una mejor posición competitiva de la empresa» (DEMING, 1989: 1).

**Figura 7.** El negocio de alto rendimiento.

FUENTE: RUST y OLIVER (1994).

Como señala GARVIN (1988), los clientes se inclinan por aquellos productos que poseen ventajas en las características de calidad que realmente valoran, sin sopesar el conjunto de factores de calidad que tenga realmente el producto. Y podríamos agregar que un producto técnicamente perfecto si no satisface ninguna necesidad de mercado, es un producto de mala calidad, ya que nadie lo comprará y, por tanto, la empresa no podrá recuperar el capital invertido. Por ello JURÁN (1992) definió la calidad como preparado para el uso, queriendo indicar que los productos o servicios han de estar hechos para ser utilizados de la forma en que son necesitados por los clientes externos.

En definitiva, el anterior razonamiento explica que la Gestión de la Calidad Total constituya una técnica que la literatura de las últimas décadas presenta como un requisito imprescindible para la mejora de la competitividad de las empresas y un factor imprescindible para garantizar su continuidad a largo plazo. La argumentación de apoyo es la siguiente: la búsqueda del logro económico –la supremacía a medio y largo plazo, la supervivencia de la empresa y, en definitiva, la maximización del beneficio económico– por parte del *management* empresarial, en un entorno económico altamente competitivo e incierto, tiene un nuevo paradigma en torno al cual ordenar y dar sentido a un conjunto de filosofías, estrategias y prácticas que determinan la transformación de las formas tradicionales de organización de la empresa. Se trata de la Gestión de la Calidad Total –o *Total Quality Management*, en su versión anglosajona–. Un enfoque estratégico que ajusta los recursos disponibles de la empresa a los cambios del entorno y, concretamente, a sus mercados y clientes, con el objetivo de defender y mejorar la competitividad de la empresa, y ampliar sus resultados financieros. Se han producido en los últimos años una proliferación de estudios empíricos que tratan de corroborar cómo las empresas de un modo u otro –a través de consultores, certificaciones o premios– están tratando de aplicar o ser reconocidas como partícipes de la Gestión de la Calidad Total, y muy particularmente participan de ésta aquellas empresas que son reconocidas como líderes en sus

mercados o que aspiran a serlo <sup>66</sup>. Empresas que defienden las ventajas de la Gestión de la Calidad Total en términos de valor añadido ante su entorno operativo (clientes, trabajadores y red de empresas involucradas en el proceso productivo), por lo que se caracterizan por haber optado por una cultura organizativa para la Calidad Total y cuyo objetivo es tener clientes leales y rentables. Y el concepto de lealtad se basa en el ofrecimiento continuo de valor por parte de la empresa y que constituye el nuevo factor crítico de compra por el cliente.

La filosofía que subyace a la Gestión de la Calidad Total es que existe una relación entre empleados que realizan unos determinados procesos para otros empleados con el objetivo de añadir valor al trabajo, tarea o producto hecho. Para conseguirlo, los recursos humanos que dispone la empresa han de involucrarse más en los resultados. Dicha involucración/compromiso implicación/participación de los recursos humanos que requiere la Gestión de la Calidad Total constituye una de las motivaciones que subyace en esta investigación. Motivación que se sustenta en el hecho de que la Gestión de la Calidad Total, como estrategia de negocio, pretende lograr que las empresas se adapten al nuevo escenario económico y uno de los elementos clave de esta filosofía está en considerar que los procesos y sus soportes (los recursos humanos <sup>67</sup> y organizativos <sup>68</sup>) constituyen una variable clave sobre la que se debe rediseñar la estructura interna de la empresa y sus fronteras para operar con más eficiencia, flexibilidad y eficacia. Rediseño en base a la creación de grupos y equipos de trabajo que estimulen la reducción de los niveles jerárquicos en la empresa e impulsen la horizontalización de la estructura y faciliten la rapidez de respuesta de la misma. Una rapidez basada en los procesos de valor añadido, y que condiciona la ejecución de las tareas, actividades o trabajos, con un objetivo único: la satisfacción de los clientes. Procesos que, por otra parte, no pueden fallar al constituir la cadena de valor añadido y el nivel de satisfacción de los clientes en relación con sus expectativas.

### 3.1.3. Calidad y sector público.

LÖFFLER (1996) se pregunta acerca de qué es lo que hace de la Gestión de la Calidad Total tan atractiva para las empresas privadas. Una respuesta es que dicho modelo de gestión elimina la contradicción entre calidad y productividad. Al integrar la garantía de calidad en la cadena de producción, se podrán resolver las ineficiencias y aumentará la productividad global. A las empresas privadas, por lo tanto, a largo plazo les compensa realizar una elevada inversión en cambios organizativos y actividades de adaptación a la Gestión de la Calidad Total. La cuestión que se plantea acto seguido es si la Gestión de la Calidad Total también tiene sentido en el sector público.

Los defensores de este enfoque sostienen que los principios de la Gestión de la Calidad Total sólo deben modificarse ligeramente para ser aplicados a la Administración Pública, ya que la provi-

<sup>66</sup> HERRERA *et al.* (1998); PITT y WATSON (1997); KNIGHTS y McCABE (1997); CASADESÚS y ALBERTÍ (2003); ACOSTA *et al.* (2002).

<sup>67</sup> CIAMPA (1993); CLAVER *et al.* (1999).

<sup>68</sup> WRIGHT *et al.* (1996) definen los recursos humanos como la base de capital humano bajo el control de la empresa; considerando que está formado por el *stock* de habilidades, experiencia y conocimientos con valor económico para la empresa. ULRICH (1998) indica que la habilidad de la empresa para asegurar, retener y generar capital humano a través de las políticas de personal constituye la base de los recursos humanos.

sión de un servicio puede ser considerada como un producto. Por tanto, la irrupción del movimiento de la calidad en la Administración Pública significa releer el sentido de los servicios públicos desde una lógica atenta al hecho de que el ciudadano/cliente «no recibe gratuitamente un servicio sino que accede a él porque lo paga, ya sea en forma de prestación económica directa, ya sea indirectamente, a través de sus impuestos.

Desde esta perspectiva, el cliente tiene derecho a exigir al prestador del servicio, sea ente público o privado concertado, una atención y un producto de calidad. La organización se orienta a responder a las necesidades de los clientes y éstos tienen sus derechos y pueden hacerlos valer, rechazando al prestador del servicio. Desde esta perspectiva se entiende, por ejemplo, la evaluación como *accountability* o la participación del cliente (familias y alumnos, familias y pacientes en la evaluación de los servicios públicos, escuelas u hospitales)» (ÁLVAREZ, 1998).

Por ello se insiste en que la Administración Pública no debe ser ajena a esta corriente, sino todo lo contrario. La calidad, la eficiencia en la gestión y la administración de los recursos públicos «son exigencias cada vez más demandadas por el ciudadano. Que, además, espera ser tratado adecuadamente en sus relaciones más o menos esporádicas con la Administración. Cobra así sentido ese concepto controvertido de "ciudadano-cliente", aunque sólo sea para exigir que a los ciudadanos se les presten unos servicios eficientes y a la altura de sus demandas. Y se hace más patente el objetivo estratégico de "satisfacer al cliente de forma eficiente" (NALDA, 1992: 12). A partir de la anterior consideración, se afirma que la Administración Pública ha de mejorar e innovar la propia gestión a partir de los conceptos en que se fundamenta la Calidad Total, y es que «en las Administraciones Públicas el término cliente es un concepto indeterminado, con bastantes ambivalencias y que, únicamente, puede entenderse como un recurso para promover un cambio cultural en las organizaciones públicas» (LÓPEZ y GADEA, 2001).

Cambio en virtud de que la Gestión de la Calidad, al preocuparse por reducir los costes de la no-calidad, ayuda a reducir parte del déficit público. Con la gestión de la calidad es posible aplicar un sistema de gestión nuevo, es decir, un sistema autogestionario que, por sus características propias de organización, permite emprender el camino de un ahorro metódico a partir de la eliminación de todo aquello que no aporta valor añadido a la gestión, que es fuente de errores o defectos.

Dado que la Gestión de la Calidad Total facilita la reducción del déficit público, la OCDE (1995) considera que el enfoque hacia la calidad en el servicio es parte de la orientación general de las reformas en la Administración que los países miembros de la OCDE están intentando instrumentar con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones del sector público, a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento o resultados. Este énfasis en la eficacia se justifica en base a que la razón fundamental de la existencia de las instituciones del sector público es proveer de un servicio o bien a un cliente.

La calidad en el servicio hay que situarla, para la OCDE (1995), en los siguientes hechos o factores:

1. Presiones derivadas de los recursos o del presupuesto, enfocadas a mejorar la calidad de los servicios, que se contemplan como una manera de reducir costos o de hacer más con menos.
2. Un público más demandante que desea mejores servicios y mayor injerencia en qué servicios se proporcionan y cómo.
3. Reconocer el hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta y más eficiente mejorará sustancialmente el rendimiento económico en forma global.
4. Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones de gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los mismos.
5. Nuevas posibilidades tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios.
6. Cambios en la teoría de la administración en el sector privado, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la Administración en el sector público.

### 3.2. Gestión por competencias.

#### 3.2.1. Redes y competencias.

El capital intelectual estimulado por medio del «talento» constituye un instrumento para mejorar la competitividad de la empresa. El talento es un atributo de los empleados, de ahí que se requiera una mayor implicación del trabajador en la empresa. Esta implicación impone una nueva forma de entender la empresa: ya no sólo como unidad de producción, sino como proyecto de cooperación. No se trata sólo de administrar y gestionar unos recursos, sino de dinamizar y movilizar las capacidades humanas y armonizar la voluntad de un grupo humano <sup>69</sup>. Éste es precisamente el trabajo de los *mánagers* y/o directivos en el capitalismo informacional, cuyo rasgo esencial es «la aplicación del conocimiento y la información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de la información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos». Estos aparatos –las nuevas tecnologías de la información y la comunicación– se caracterizan por «la capacidad de traducir todos los aportes a un sistema de información común y procesar esa información a una velocidad creciente, con una potencia en aumento, a un coste decreciente, en una red de recuperación y distribución potencialmente ubicua» (CASTELLS, 2000: 59).

Esta nueva forma de entender la empresa –un proyecto de cooperación– es encumbrada por la literatura en torno a la Dirección de Recursos Humanos. El denominador común de esta literatura es

<sup>69</sup> CAMACHO *et al.* (2002).

la creencia de que la posesión de un personal motivado y cualificado es un recurso estratégico <sup>70</sup>, del que depende la capacidad de la empresa para generar beneficio <sup>71</sup>. Con el logro de este objetivo se pretende, por parte de la gerencia, «la implantación de una cultura organizativa "fuerte" (una cultura de la empresa "vigorosa"), es decir, lograr la adhesión generalizada e intensamente compartida en la empresa a un conjunto de valores, creencias y presunciones sobre cómo debe actuar la empresa y cómo deben comportarse sus integrantes (organizadores de la producción y trabajadores)» (LAHERA, 2004: 71). La fabricación de esta cultura vigorosa, señala LAHERA (2004: 71-72), busca que los trabajadores, mediante una cuidada selección e intensiva socialización, se comprometan con los valores que conducen la estrategia de negocio «potenciando así una alta motivación en su actividad productiva en una especie de "contrato moral" en el interior de la empresa que permita ganar los corazones y las mentes de los trabajadores para los intereses de la gerencia» <sup>72</sup>.

El núcleo duro en la Dirección de Recursos Humanos es comprender al trabajador como «persona», pues el desarrollo de la persona es inherente a la misma empresa. Además, se afirma que si el contexto de hoy requiere una mayor implicación del trabajador en la empresa, ello impone analizar el grado de coherencia o ajuste entre los valores éticos de la organización y su implementación en los trabajadores. Esta implementación no se logra a través de estructuras de mando, de estructuras piramidales, o a través de normas colectivas y no individuales, sino a través de los diseños en red. Diseños que son, sin duda, «la clave para poder compartir el conocimiento dentro de organizaciones por procesos y proyectos, con una orientación muy individual basada en el diálogo. El éxito de empresas en las que el diálogo ha sido la base fundamental de identificación de la persona como individuo y su contribución, con su conocimiento, a la eficiencia y eficacia de las organizaciones, es algo que se puede apreciar en la actualidad de manera muy evidente» (GARCÍA ECHEVERRÍA, 2003: 290-291).

<sup>70</sup> Esta literatura concluye que son los recursos humanos, todos los empleados de la empresa (alta dirección, directivos intermedios, operarios, vendedores, etc.), los que con sus conocimientos, experiencia, capacidad intelectual, habilidades técnicas, involucración en el desarrollo de la empresa, etc., empujan hacia el éxito o fracaso (supervivencia y crecimiento o dificultades y liquidación) de la actividad empresarial. Son, por tanto, los recursos humanos un factor estratégico de vital importancia para la competitividad; evidentemente, se matiza, no el único, y quizás tampoco el más importante, pero sí, al menos, imprescindible.

<sup>71</sup> Para el modelo financiero de la empresa la «principal función que hoy cumplen los accionistas –o los gestores de sus carteras– es intervenir en los mercados financieros como evaluadores del trabajo de los directivos: estiman si éstos han combinado adecuadamente los activos de la compañía para lograr un conjunto "único" que genere ventajas sostenibles sobre sus competidores. Actúan, pues, como guardianes de la capacidad empresarial para crear riqueza; pero su presencia en el consejo de administración no viene exigida tanto por el riesgo residual que soportan cuanto por el riesgo que sufren en términos de información: hay problemas de información asimétrica (desigual) entre los directivos y los accionistas y, sin embargo, éstos necesitan información correcta y precisa para poder apreciar los resultados (*performance*) futuros de la compañía en relación con inversiones alternativas» (RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, 2004: 263).

<sup>72</sup> Desde la Dirección de Recursos Humanos se predica la transición de una cultura de personal normativa-laboral a una cultura de «integración», de diálogo, de implicación. El reto para la Dirección de Recursos Humanos es lograr la identificación de la plantilla con la empresa. Así, bajo el lema de prácticas de alto rendimiento se agrupan «un conjunto de orientaciones, políticas y prácticas empresariales de gestión de los recursos humanos cuyo nexo es el objetivo de lograr el máximo nivel posible de alineamiento, implicación y productividad de los empleados. Un hilo conductor de estas políticas es la búsqueda del mayor grado de identificación entre las expectativas y preferencias individuales, y los objetivos de rendimiento derivados de la estrategia de empresa. ¿Qué hace de la empresa un lugar atractivo para los empleados? Básicamente, la alta calidad de tres relaciones interconectadas: entre los empleados y sus trabajos, de los empleados entre sí, y entre ellos y sus mandos» (LONGO, 2004: 47).

Este texto de GARCÍA ECHEVERRÍA sintetiza el sentido generalizado en la literatura managerial de que hay que medir los costes de coordinación de las distintas formas organizativas, y optar por aquella que logre una mayor eficiencia a través de las relaciones, dentro de la propia empresa, entre el personal que compone la misma. Personal que debe tener una mirada siempre puesta en el proyecto estratégico de la empresa y sus objetivos para contribuir a su desarrollo y potenciación, y la gestión por competencias es una metodología que se legitima en base a esta contribución y por medio de los siguientes principios: 1) la empresa debe concentrarse en unas pocas actividades nucleares, aquellas que sabe hacer mejor que nadie y donde posee sus competencias fundamentales, y 2) el resto de actividades que completan la cadena de valor debe externalizarse.

La gestión por competencias adquiere plenamente significado si la vinculamos con las transformaciones en los modos de producir y en la gestión. Ambos imponen el mercado como la instancia mediadora que debe fijar los valores profesionales de los empleados, evidenciándose, así, el ascenso de los ideales de la competitividad. Por otra parte, las redes manifiestan una de las consecuencias de los mercados actuales y es que las empresas aisladas no tienen suficientes recursos para responder con eficacia, eficiencia y tiempo al ritmo de cambio actual, con lo que se impone la necesidad de hacer más con menos, es decir, reducir el tamaño y a la vez crecer, recortar y construir, en suma, lograr más y en nuevos campos con menos recursos. Ello implica mirar hacia el exterior de la empresa, además de hacia su interior, esto es, las crecientes necesidades de inversiones en I+D+I, producción y comercialización únicamente son viables si se comparten con otras empresas mediante acuerdos de colaboración y el establecimiento de alianzas estratégicas, reconsiderando qué hace cada organización por sí misma, internamente, y externamente a través de la asociación con otras empresas.

Los cambios en las formas de producción y de gestión, con exigencias de mayor horizontalidad, es a lo que se refiere la denominada organización en red <sup>73</sup>. Organización que introduce nuevos óptimos de eficiencia productiva, adaptación y flexibilidad ante escenarios variables con elevada incertidumbre. En base a estos nuevos óptimos de eficiencia se predica que no sólo las empresas sino todo tipo de organización pública se ha de pensar en términos de funcionamiento en red, dirigida por objetivos, orientada al cliente y preocupada por cómo aumentar la competitividad y la efectividad organizacional. Así, se dictamina que la especialización basada en la división del trabajo suponía un incremento de la experiencia laboral de los empleados que se dedicaban a realizar una única actividad a lo largo de su trayectoria laboral, la cual van acumulando para traducirse en una mayor productividad y reducción de costes. Es por ello que, tradicionalmente, las empresas se han estructurado en departamentos funcionales especializados, coordinados jerárquicamente (diferenciación vertical), con la finalidad de alcanzar economías de escalas en cada función.

Sin embargo, puede plantearse una alternativa organizativa para obtener el mismo efecto, es decir, para aprovechar las ventajas de la especialización, sin necesidad de una integración jerárquica y vertical de las funciones y actividades a desarrollar. Ello es posible estableciendo un entramado de

<sup>73</sup> La organización en red es el resultado de: 1) la descentralización interna de las grandes empresas, que adoptaron estructuras de cooperación y competencias horizontales y ligeras; 2) la cooperación entre pequeñas y medianas empresas que unen sus recursos para llegar a mercados más amplios; 3) la conexión entre las pequeñas y medianas empresas y los componentes diversificados de las grandes empresas, y 4) las alianzas estratégicas entre grandes empresas y redes auxiliares.

relaciones contractuales a largo plazo entre distintos agentes (empresas y/o individuos independientes) donde cada uno se dedique de forma flexible a la ejecución especializada de una actividad que se coordina con el resto de participantes. De esta manera muchas organizaciones suprimen actividades internas con el fin de reducir su tamaño quedándose solamente con aquellas que saben hacer mejor, es decir, se reservan para sí la realización únicamente de las actividades que implican una competencia esencial, habilidades de categoría mundial o de calidad superior en relación a sus competidores a la hora de ofrecer valor añadido a los clientes. Este movimiento ha llevado a la reducción del número de niveles jerárquicos y a buscar oportunidades para subcontratar, es decir, para confiar a empresas externas la provisión de servicios o la ejecución de determinadas actividades no esenciales en lugar de realizarlas internamente.

No habría organización reticular sin la subcontratación. La subcontratación/externalización lleva a la interdependencia, a la realidad de la red. Pero cuando se hace referencia al concepto de red empresarial éste puede entenderse de dos formas distintas. En primer lugar, las organizaciones están eliminando sus barreras y jerarquías internas, reduciendo su tamaño y funcionando a través de un complejo de unidades autónomas, orientadas hacia el mercado y vinculadas horizontalmente; son las redes internas o intraempresa, las cuales pueden identificarse con la organización horizontal. En segundo lugar, las organizaciones están también eliminando sus límites con el entorno, es decir, con otras organizaciones con las cuales se establece una amplia gama de acuerdos de colaboración; son las redes externas o interempresa, siendo éste el significado que más frecuentemente se da actualmente a la idea de red. Se trata de dos tendencias organizativas que se producen al mismo tiempo y, generalmente, por las mismas empresas, ya que la gestión y estructuración de las redes internas exige el establecimiento de redes externas, y viceversa; de forma que no resulta sencillo separarlas y, además, se trata de una distinción más conceptual que práctica, y que remite a las estrategias de *downsizing*. Estrategias que, con el propósito de incrementar la eficacia, implican una reducción del personal, en términos relativos, afectando a los procesos de trabajo, y es que disponer de una menor cantidad de estructura profesional parece un requisito para competir, y es que el correcto tamaño se asocia con ser más pequeño y más competitivo.

Redes y competencias constituyen recursos estratégicos por excelencia, y ambos representan un elemento clave para el logro y sostenimiento de una ventaja competitiva<sup>74</sup>. En este sentido, las políticas de recursos humanos (léase prioritariamente gestión por competencias) desempeñan un papel central siempre que sean recursos estratégicos. Dichas políticas no están limitadas en absoluto a los grandes grupos industriales y de servicios, sino que incluyen también a las pequeñas y medianas empresas.

<sup>74</sup> Las recientes tendencias en el pensamiento administrativo y estratégico centran su análisis en el interior de las empresas consideradas individualmente, al asumir que las diferencias en los resultados y rentabilidades entre las empresas de un mismo sector se deben no tan sólo a las diferencias en los recursos, de todo tipo, disponibles por cada empresa, sino también, y sobre todo, en las diferencias que presentan en cuanto a capacidades (léase competencias). Las distintas percepciones de los *mánagers*, en base a sus conocimientos y experiencia, de las oportunidades y amenazas que presenta el entorno, de la situación competitiva del sector, de las necesidades de los consumidores, de los factores clave de éxito, etc., pueden ser sustancialmente distintas en las diferentes empresas. Por otro lado, la involucración de los trabajadores en el desarrollo de sus tareas, su cualificación, formación y conocimientos, el grado de participación en la resolución de problemas, su iniciativa para sugerir mejoras y participar activamente en el establecimiento de objetivos y planes operativos, su nivel de motivación y de identificación con la filosofía de la empresa son factores que, también, son necesaria y sustancialmente diferentes entre las distintas empresas.

### 3.2.2. Sobre la conducta humana en el trabajo.

Acorde con la Dirección Estratégica de Recursos Humanos, la Nueva Gestión Pública plantea, también, que la influencia sobre la conducta de la fuerza de trabajo se desarrolla mediante la gestión de sus competencias <sup>75</sup>, y es que las ideas acerca de dicha gestión han impregnado el *management* a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de un cambio de paradigma que sustituiría una organización basada en el puesto por una organización basada en las competencias <sup>76</sup>. Una gestión que sólo crea valor para la organización si representa una contribución efectiva al logro de los resultados en los que se concretan las prioridades de aquélla. Esta consideración ha llevado a una redefinición del papel de la función de Recursos Humanos en las organizaciones, consolidándose lo que se suele llamar el tránsito desde la Administración de Personal a la Dirección Estratégica de Recursos Humanos.

Desde la óptica de la Dirección Estratégica de los Recursos las organizaciones deberían presentar unas características productivas y de uso y gestión de la fuerza de trabajo netamente diferenciadas de los criterios fordistas y tayloristas. Se subraya, entonces, que las empresas no se han de conformar con alguien que se limite a cumplir sus horas haciendo aquello que explícitamente se le pide, sino que los empleados tienen que identificarse con el propósito de la empresa, así como sentirla suya. Es por ello que se considera clave la identificación del empleado y sus valores con la cultura y valores de la empresa, ya que lo que se está buscando es optimizar el talento individual, que es aquel que reside en los trabajadores y empleados. Sin embargo, la principal aportación del talento individual es ser materia prima del talento organizativo, aquel que reside en los equipos de trabajo y en las organizaciones, y es que los resultados superiores se alcanzan a través del trabajo en equipo y de trabajar en red con terceros.

Por otra parte, los componentes del talento individual son las capacidades, el compromiso y la acción <sup>77</sup>. Así, se afirma que los trabajadores del conocimiento se caracterizan por utilizar su mente, sus capacidades intelectuales. Las capacidades son el primer componente del talento individual. El segundo componente del talento es el compromiso, y éste depende a su vez de diferentes factores, entre ellos, las emociones. Por tanto el compromiso depende de dos factores: de la motivación personal y de la organización o proyecto empresarial, es decir, de cómo actúen los líderes de las empre-

<sup>75</sup> Las competencias se pueden definir como repertorios de comportamientos –conocimientos, habilidades y actitudes– observables en la realidad cotidiana del trabajo y que representan el vínculo entre las características individuales de los trabajadores y las cualidades requeridas para llevar a cabo tareas profesionales específicas. Y es que con el enfoque de competencias «se parte del estudio de las conductas de las personas que realizan su trabajo con eficacia, y se define el puesto en función de las mismas. De esta forma, lo que forma el perfil del puesto son un conjunto de comportamientos perfectamente observables. Por tanto, se puede definir el término competencia como: "un grupo de comportamientos observables que llevan a desempeñar eficaz y eficientemente un trabajo determinado en una organización concreta"» (PEREDA, 2001: 332).

<sup>76</sup> Dicha organización tiene su legitimación teórica en el Enfoque de los Recursos y Capacidades, el cual ha desarrollado un análisis de los elementos internos de la empresa para encontrar las verdaderas justificaciones de las diferencias de resultados en una misma actividad. Así, para PETERAF (1993), GRANT (1991), BARNEY (1991; 1995) el origen de las ventajas competitivas sostenibles y de las rentas económicas de la empresa está en sus competencias distintivas y que influyen en la variación del desempeño entre empresas de la misma industria.

<sup>77</sup> JERICÓ (2001).

sas, de cómo sea el clima de los equipos y la cultura, de las posibilidades de desarrollo profesional, sin olvidar de cómo se retribuya a los profesionales. El último componente del talento individual es la acción, es decir, la consecución de los objetivos en los plazos que demanda el mercado.

Las anteriores consideraciones señalan y justifican los cambios que han afectado a la Dirección de los Recursos Humanos, y que VALLE CABRERA (2003: 25-28) resume en tres:

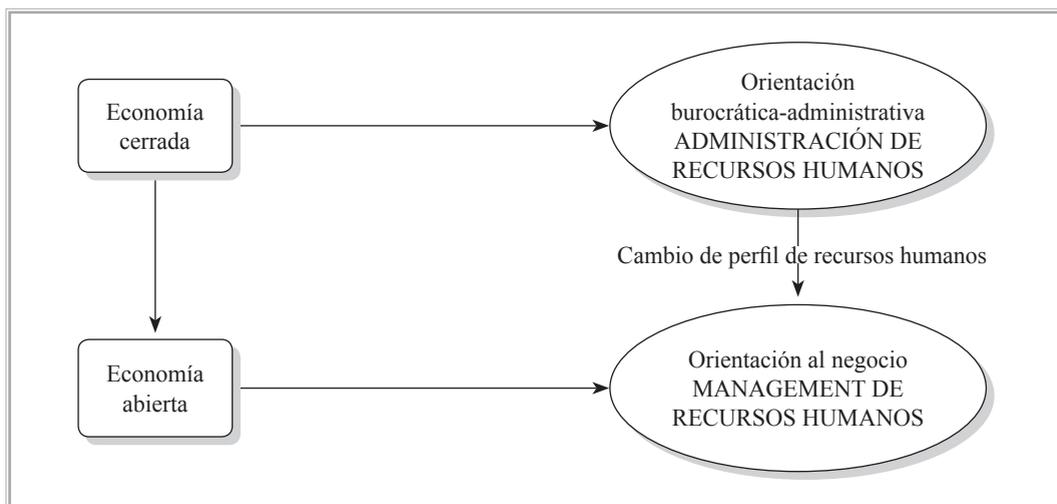
1. Aumento de relaciones de la función de Recursos Humanos con la dirección de línea, es decir, la función de recursos humanos se está descentralizando y convirtiendo en compartida. Así, las «actividades de Recursos Humanos se están descentralizando, como las relativas a la selección, acogida, instrucción e integración del nuevo empleado, la identificación de sus necesidades de formación, la valoración de su desempeño y la retribución a recibir, la motivación de los trabajadores o la gestión de los tiempos de trabajo».
2. Cambios en las prioridades de la función, ya que «las competencias clave de la empresa ya no residen tanto en las técnicas como en las culturales, esto es, en su capacidad de innovar, operar flexiblemente, adaptarse a las nuevas tecnologías, adecuarse a las necesidades de la demanda, aprender». Si esto es así, indica VALLE CABRERA, la función de Recursos Humanos tiene las siguientes tareas: a) Crear y desarrollar una cultura organizativa que fomente la innovación y la flexibilidad y que estimule el pensamiento global; b) Gestionar la diversidad de tal modo que la empresa pueda aprovechar las oportunidades que se le plantean; c) Contribuir a la gestión del conocimiento al estimular la creación de conocimiento organizativo, mediante el desarrollo de una cultura favorable a tal fin. Y, finalmente, puede animar la transferencia de conocimientos a todos los niveles de la organización; d) Identificar los cambios necesarios y ayudar a la empresa a implantarlos; e) Atraer y retener a los mejores. Tanto la gestión del conocimiento, como el desarrollo de una cultura que fomente la flexibilidad y la implantación exitosa de los cambios organizativos requieren, por una parte, líderes dinámicos, responsables y flexibles. Y, por otra, empleados preparados, flexibles, creativos y preocupados por la mejora continua.
3. Mayor participación estratégica de la función, y que refleja la importancia creciente que se da a las personas y la forma en que se las dirige para que la empresa alcance sus objetivos. La idea que subyace a esta tendencia «es el convencimiento, primero, de que el rendimiento de las personas puede ser modificado por las acciones de gestión de recursos humanos que lleve a cabo la empresa. En segundo lugar, de que la calidad de las decisiones estratégicas depende de la calidad de las decisiones de recursos humanos. Y, finalmente, que las políticas de recursos humanos son claves para implantar con éxito las decisiones estratégicas de la empresa».

Estos tres cambios confirman la prioridad que para la dirección de las empresas tienen los recursos humanos a efecto de crear valor para la empresa. Al respecto, GARCÍA ECHEVARRÍA (2001) argumenta que la persona, con sus conocimientos y su disposición a compartirlos, es la clave de la Dirección de Recursos Humanos <sup>78</sup>. Sin los recursos humanos no es posible convertir los conocimien-

<sup>78</sup> BECKER y GERHART (1996); BECKER y HUSELID (1988); GARCÍA ECHEVARRÍA (2001).

tos en innovación de procesos, productos y servicios, con lo que se dificulta la competitividad de la empresa. Se trata, por tanto, de desarrollar una cultura de la Dirección de Recursos Humanos fundamentada en la motivación, comunicación, integración y participación, y esto se justifica en tanto que en una economía cerrada los recursos humanos y su dirección se centran más en la funcionalidad del proceso y tropiezan con mayores dificultades en los procesos de transformación. Mientras que en una economía abierta la Dirección de los Recursos Humanos debe orientarse en primer lugar a la estrategia y en segundo lugar a la administración (véase **figura 8**).

**Figura 8.** Transformación de la dirección de recursos humanos.



FUENTE: GARCÍA ECHEVARRÍA (2001).

Cuando se apunta que la Dirección de Recursos Humanos ha de orientarse a la estrategia nos situamos en el ámbito de la Dirección Estratégica de los Recursos, que es una disciplina que reconoce que hay que adoptar un enfoque productivo en la relación estrategia-función de recursos humanos, y su supuesto fundamental es que los trabajadores pueden ser fuente de energía competitiva para la empresa. El reconocimiento de este supuesto en la empresa ha sido consecuencia, en gran medida, «de la introducción del enfoque de recursos y capacidades en el campo de la estrategia y sus aportaciones en torno al concepto de ventaja competitiva, entendiéndola como cualquier característica en la que la empresa es superior a sus competidores y que la sitúa en una posición más favorable para competir, permitiéndole así lograr mejores resultados» (VALLE CABRERA, 2003: 38).

La Administración de Recursos Humanos está destinada a la activación sostenida de la voluntad de esfuerzo de los trabajadores y empleados, a estimular determinados comportamientos (esfuerzo, aprendizaje, colaboración, etc.) y evitar otros (absentismo, rotación, conflicto, etc.), y ello a

consecuencia de que los productos de las distintas empresas son sometidos a comparación permanente entre ellos y los diferentes usos de las fuerzas de trabajo tienen que ser estimados y juzgados en último término mediante dicha comparación.

Este proceso de comparación funciona orientado a gestionar el desempeño profesional, el cual es definido como una forma de estimular las competencias y la motivación de los empleados para la obtención de rendimiento, más que como un conjunto de técnicas de medición cuya utilidad es facilitar la aplicación de medidas administrativas (retribuir, promover, sancionar, etc.). Desempeño y el logro del compromiso de las personas en torno a su consecución constituyen «el eje de una relación sostenida en la que se ponen a prueba las habilidades interpersonales y sociales de los directivos. El logro de mejoras de rendimiento aparece, cada vez más, vinculado al crecimiento profesional de las personas, esto es, al desarrollo de sus competencias, en especial de aquellas que aparezcan en cada caso como deficitarias» (LONGO, 2004: 49-50).

La gestión por competencias tiene que ver, pues, con el comportamiento humano en el trabajo, y es la manera actual de gestionar la estructura profesional y la fuerza de trabajo de la empresa. Una gestión que presupone una visión unitarista de la empresa, y que está asociada a la integración de los trabajadores, y cuyo significado es el de crear las condiciones necesarias para estimular la motivación y el interés por el trabajo. Para ello hay que impulsar la concepción de la empresa como una comunidad de intereses compartidos entre capital y trabajo y, por tanto, crear una identidad común en relación con los objetivos de la empresa <sup>79</sup>.

Esta concepción está vinculada al desarrollo de la lógica organizativa de diseños organizativos cada vez más planos y con vínculos laborales más flexibles <sup>80</sup>. Diseños cuya prioridad organizativa es el logro de mejoras de desempeño de los trabajadores y de la organización. En este sentido, la gestión por competencias permite, por un lado, la recuperación del concepto de profesión frente al de puesto de trabajo y, por otro, reemplaza la noción de función y tarea por la de competencia. La gestión por competencias resuelve, así, la necesidad que tienen las organizaciones de contar con trabajadores apropiados en el adecuado puesto de trabajo, asegurándose de que disponen de las competencias requeridas a efectos de lograr un rendimiento óptimo a nivel individual y colectivo, y que ha de desembocar en la generación de valor añadido para los accionistas e inversores.

<sup>79</sup> Concretamente, «se asume una visión de la empresa como sistema integrado, con roles bien definidos, donde las distintas funciones y niveles jerárquicos contribuyen a la maximización de los objetivos. Esta visión ignora la existencia de actores, intereses e interpretaciones múltiples en la empresa. Ignora, por tanto, la existencia del conflicto y el carácter construido (y siempre provisional) de la cooperación. Y no nos referimos sólo al conflicto capital-trabajo y derivados, central en una sociedad capitalista, sino al carácter construido de las decisiones y cursos de acción en general, donde deben combinarse tipos de conocimientos distintos dentro de un contexto de información insuficiente y presión de tiempo» (ALBIZU y OLAZARAN, 2003: 31).

<sup>80</sup> «Lo que estamos observando hoy en la economía (y en menor medida en la sociedad) es la descentralización de las grandes empresas, creando unidades semiautónomas; la proliferación de pequeñas y medianas empresas; la formación de redes de cooperación entre pequeñas empresas, entre pequeñas y grandes, y entre las grandes entre ellas, llegando incluso a formarse redes de redes. Más aún, en la medida en que sabemos que las alianzas estratégicas entre grandes empresas varían, por líneas de producción, o de tecnología, o de mercado, podemos hablar de redes específicas, siempre cambiantes, en un sistema de geometría variable. Por lo cual, en un momento dado y en un lugar concreto, el agente económico real no es una empresa, en el sentido tradicional del término, sino un segmento constituido por una red de segmentos de empresas. Es esa forma absolutamente flexible y dinámica, pero al mismo tiempo inestable, de actividad económica, que caracteriza los nuevos procesos de organización de la gestión y de la producción» (CASTELLS, 1995: 66).

Estos nuevos diseños han encontrado una amplia aceptación y han sido impulsados bajo la denominación de Nueva Gestión Pública no únicamente por los responsables de empresas, sino, también, por los responsables de las instancias locales y regionales, y por un número creciente de gobiernos nacionales y por la mayoría de organismos internacionales de carácter económico. Además, la evolución en los diseños se legitima en base a la realización práctica en el gobierno organizacional de lo que se denomina las tres E: economía, eficacia y eficiencia. Las tres E sintetizan la preocupación gerencial por la reducción de costes y medir el *performance*, tanto individual como de la organización. Dichas tres E están asociadas a la gestión de las competencias, en base a la creencia de que la fuerza de trabajo es una de las claves para lograr la ventaja competitiva en un entorno cada vez más competitivo. Un entorno con el que se enfrentan los directivos de recursos humanos, y una de las herramientas para reducir la incertidumbre del entorno es la gestión por competencias.

Esta gestión percibe a los trabajadores y empleados como una oportunidad, y pone el acento en la flexibilidad de la Gestión de Recursos Humanos, como apoyo a la creación de valor por parte de los trabajadores. Sintoniza con los discursos de la Calidad Total, del aplanamiento de estructuras y de la promoción de autonomía personal para decidir (*empowerment*), o con las prácticas de alto rendimiento <sup>81</sup>, y se orienta sobre todo a la mejora cualitativa de las políticas de recursos humanos, en especial de las más relacionadas con la implicación y el compromiso de los trabajadores. La gestión de trabajadores pone el énfasis en un conjunto de políticas y prácticas destinadas a maximizar la integración organizativa, el compromiso de los empleados y la calidad del trabajo <sup>82</sup>.

En este sentido, podemos inferir que la gestión por competencias es una metodología o técnica de gestión orientada a convertir la empresa en una máquina eficaz al servicio de la competitividad; una técnica que incrementa el control de los gestores sobre los recursos humanos, sobre sus vidas y cualificaciones. Concretamente, se trata de incrementar la productividad por medio de la estructura profesional de la empresa en tanto que la gestión por competencias centra su atención en las personas y en sus cualidades y características individuales <sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Las prácticas de alto rendimiento se agrupan en «un conjunto de orientaciones, políticas y prácticas empresariales de gestión de los recursos humanos cuyo nexo es el objetivo de lograr el máximo nivel posible de alineamiento, implicación y productividad de los empleados. Un hilo conductor de estas políticas es la búsqueda del mayor grado de identificación entre las expectativas y preferencias individuales, y los objetivos de rendimiento derivados de la estrategia de empresa. ¿Qué hace de la empresa un lugar atractivo para los empleados? Básicamente, la alta calidad de tres relaciones interconectadas: entre los empleados y sus trabajos, de los empleados entre sí, y entre ellos y sus mandos» (LONGO, 2004: 47).

<sup>82</sup> La gestión por competencias impone un cambio de estilo de liderazgo de los directivos y mandos de la empresa. El directivo debe asumir competencias en materia de evaluación, comunicación interna, motivación y desarrollo de colaboradores. Todo ello transforma poco a poco la cultura de la organización, haciéndola más abierta y participativa. El sistema no sólo transforma los valores culturales sino que sirve para reforzar otros ya existentes (por ejemplo, orientación a la calidad, servicio al cliente, adaptación constante a los cambios del mercado...). Además, la relación entre cultura corporativa, estilos de liderazgo y sistemas de gestión por competencias es simbiótica, es decir, el desarrollo de los primeros, impulsado por la gestión por competencias, hace que el propio funcionamiento del sistema sea cada vez mejor y éste sea más valorado por la organización. Se trata de fabricar gerencialmente un trabajador que transforme también sus caracteres «morales» mediante un cambio en el tipo de persona que puede trabajar en la fábrica. Tan sólo se puede hablar «gerencialmente de participación en cuanto a que los operadores, la fuerza de trabajo, debe implicarse mediante el desarrollo de una nueva actitud hacia su trabajo, hacia el proceso productivo y hacia la empresa (respecto al capital). Se intentan fabricar gerencialmente trabajadores de calidad, que realicen una actividad de calidad, que la mejoren continuamente, que satisfagan las demandas cualitativas de los clientes y que mantengan a la empresa en beneficios» (LAHERA, 2004: 74-75).

<sup>83</sup> LONGO (2004).

Se trata de rentabilizar los costos laborales, pues la estructura profesional de la empresa debe estar lo más ajustada posible en coste para contribuir al margen y por tanto al beneficio de la empresa. Para ello hay que simplificar la estructura profesional de la empresa, permitiendo al área de recursos humanos dedicarse a funciones de mayor valor añadido. Se pretenden diseñar políticas de recursos humanos orientadas a una mejor utilización del personal. Estas políticas se caracterizan por los siguientes aspectos:

1. Sintetizar información sobre los conocimientos específicos de la empresa, las relaciones, las habilidades y los valores de los empleados. Dicha información resulta de vital importancia para atraer y mantener los recursos humanos con competencias superiores a las de los competidores y, de esa forma, mantener la ventaja competitiva. Se trata de realizar un inventario de los conocimientos, habilidades y actitudes desarrollados a partir de los recursos humanos de la empresa, con la intención de analizar las fortalezas y debilidades de la empresa en esta área.
2. Contribuir al desarrollo y utilización de aquellas competencias que constituyan elementos útiles para aprovechar las oportunidades del entorno y paliar las amenazas. Para ello, la dirección de recursos humanos deberá movilizar los recursos profesionales mediante contratación, elaboración de mercados laborales internos eficientes y la formación de capital humano específico.
3. Contribuir al mantenimiento de dichos recursos valiosos en la empresa, mediante el desarrollo de los adecuados sistemas de motivación financiera (incentivos) y no financiera. Y aquellos recursos profesionales que no se consideran nucleares, se externalizan o subcontratan.

La búsqueda de la eficacia debe relacionarse, por tanto, con esta nueva técnica de gestión denominada gestión por competencias, y es que las respuestas básicas respecto a la función de recursos humanos resultan insuficientes ya que no basta con asignar la persona adecuada al puesto adecuado, sino que precisa competir en un mercado abierto. Esto requiere productividades crecientes, altas cualificaciones, desarrollo organizativo, descentralización funcional y autonomía de gestión. Estos requerimientos plantean que la plantilla de la empresa ya no es una suma de cualificaciones profesionales capaces de realizar determinadas funciones y tareas, sino un equipo capaz de obtener unos resultados, en situación de competencia. Para conseguir estos resultados se debe tener presente la existencia de las competencias actuales o potenciales de los trabajadores, esto es, se ha de obtener una mayor empleabilidad interna y externa basada en el desarrollo de competencias profesionales.

Esta mayor empleabilidad ha de estar orientada al logro de las tres R: reducción del ciclo del proceso o reducción de tiempos muertos; reducción de costes de coordinación por medio de un diseño que posibilite a los trabajadores una visión global de los procesos, un conocimiento más amplio, una responsabilidad mayor a niveles operativos y un autocontrol de las actividades; reducción de costes de no calidad derivados de la necesidad de reprocesar productos o información, de corregir defectos en la prestación del servicio al cliente, etc.

En definitiva, una de las características de la gestión por competencias es que permite la integración de los diferentes procesos de gestión de personas, tomando como unidad el concepto de competencia y fundamentándose en cuatro dimensiones básicas: a) la adquisición de competencias. Bajo esta dimensión se encuadran aquellos sistemas de gestión de recursos humanos que se consideran predominantemente adquisitivos: a) el reclutamiento, la selección y contratación, la gestión previsional a corto, medio y largo plazo, los planes de carrera, y la planificación de sucesión; b) la estimulación de competencias, es decir, cómo se movilizan y se motivan las competencias preexistentes para alcanzar los objetivos <sup>84</sup>. Los sistemas de gestión predominantemente estimuladores serían la política de retribución e incentivos, la valoración de puestos de trabajo, y la evaluación del desempeño <sup>85</sup>; c) el desarrollo de competencias, dentro del cual ubicamos la gestión de la formación y la valoración del potencial <sup>86</sup>. Una gestión orientada a apoyar el rendimiento general de la empresa a través de programas de formación y desarrollo basados en la gestión por competencias. Se trata de estimular que la formación en el ámbito de la empresa sea eficaz como medio para lograr la calidad organizacional, y sea como una estrategia para el desarrollo del personal acorde con las necesidades de la empresa <sup>87</sup>.

En torno al término competencia se destacan dos cuestiones que nos interesan, por último, resaltar:

1. El énfasis de este enfoque reside en la consideración de alcanzar una realización superior, diferenciando las competencias básicas necesarias para desarrollar una tarea correctamente, de las que caracterizan a los «mejores» <sup>88</sup>.
2. La importancia que se da a la necesidad de adecuación de las cualidades de cada persona a las características de cada organización/empresa, por lo que se premia la realización de contratos psicológicos (individuales) mediante los cuales se definen el conjunto de expectativas del empleado que determinan lo que el individuo y la organización esperan dar y recibir de cada uno durante el período de su relación. Un período en que se exige una mayor flexibilidad y reparto de los riesgos, que se derivan de la actividad de negocio entre el empleador y empleado, entre el capital y trabajo. Eufemísticamente, a dicho contrato psicológico es lo que hoy por hoy se le denomina proyecto de empresa a la vez competitiva y socialmente responsable.

<sup>84</sup> Uno de los mecanismos para la estimulación de competencias es mediante la instauración de mecanismos participativos y que ha constituido una de las razones para instaurar la participación en las empresa.

<sup>85</sup> La retribución basada en las competencias se diferencia de otras formas de retribución en tanto que la compensación radica en que se recompensa al trabajador y no al puesto y, por tanto, es individualizadora y diferenciadora. La conexión salario-trabajador supone una individualización de la retribución frente a los mecanismos colectivizados o regulados externamente.

<sup>86</sup> CANÓS *et al.* (2003).

<sup>87</sup> El desarrollo de las competencias ha de contestar a las siguientes cuestiones: 1) el por qué y el para qué de la formación, u origen y objeto (detección de necesidades formativas); 2) el qué, a quién y cómo, o contenidos, trabajadores implicados y métodos (diseño de acciones formativas); 3) el resultado alcanzado y su comparación con el pretendido (evaluación y control).

<sup>88</sup> BOYATZIS (1995).

3. El concepto de «características personales» es un concepto amplio que incorpora diversos aspectos, todos ellos importantes (no separadamente, sino en conjunto) para un buen rendimiento de trabajo, dado que la gestión por competencias es aplicada a la evaluación de la realización. Esto aporta una herramienta clave, pues permite que la evaluación de la realización se efectúe no en base a opiniones subjetivas ni en consideraciones más o menos psicológicas, sino en comportamientos concretos que hayan exhibido los evaluados, mejorando la objetividad de la tarea evaluadora. Además, si no se evalúa a las personas diciendo que son buenas o malas, sino que hacen una cosa u otra, se deja una puerta abierta a su mejora y desarrollo, es decir, no se les pide que cambien quiénes son, sino que hagan cosas diferentes o que las hagan de diferente manera. Evaluación continua que proviene de los propios empleados, compañeros, directivos, clientes, proveedores y competidores.

A su vez, las competencias exigen un cambio en el modelo pedagógico escolar que incluya en la formación las tendencias actuales de la organización del trabajo (trabajo en equipo, trabajo cooperativo, grupos autónomos, trabajo por islas, grupos flexibles, grupos de mejora, etc.) y, además, una mayor y estrecha vinculación del entorno extraescolar en el currículum, especialmente las empresas. Todo ello requerirá «un recurso cada vez más masivo a las fuentes de financiación privadas, ya se trate de empresas o familias. Puesto que individuos y agentes sociales pueden invertir más en el aprendizaje y la adquisición de competencias, con el fin de la mejora de la situación del individuo o de la empresa que es su consecuencia, es necesario que los poderes públicos, además de su misión de "control" y de "piloteo", piensen en la creación de los mercados de formación o en la intervención en estos mercados y en formas de privatización más perfectas. Según esta lógica, si el saber es un bien privatizado, apropiado ya por el individuo ya por la empresa, y una fuente de ingresos particulares, es conveniente estudiar una financiación privada a gran escala cuyas modalidades podrían consistir en una elevación de los derechos de escolaridad de los estudiantes, un sistema generalizado de préstamos y un estímulo fiscal de las empresas para la inversión en la formación continua» (LAVAL, 2004: 166-167).

Algunas de las indicaciones puntuales que se realizan para acercar la enseñanza a los requerimientos de las empresas son las siguientes:

1. Crear entornos de aprendizaje en los cuales: a) pueda haber imprevistos (situación poco frecuente en la enseñanza reglada donde todo se intenta que esté bien atado); b) el alumno pueda tomar decisiones; c) el error no sea motivo de castigo sino de aprendizaje.
2. Para que esto sea posible es necesario: a) proponer a los alumnos tareas que planteen problemas reales; b) emplazar al alumno a definir criterios de calidad, identificar los errores cometidos y proponer alternativas; c) dejar cabida a la creatividad, las ideas y las iniciativas propias y encontrar marcos para su aplicación.
3. En términos de gestión social del aula o del taller: a) la acción formativa ha de sustentarse en la negociación; b) favorecer la comunicación y la consulta mutua con los compañeros, con el enseñante y con otros profesionales; c) fomentar la autonomía en el trabajo al mismo tiempo que la flexibilidad en las tareas asignadas y en la distribución horaria; d) permitir la intervención del alumno en la planificación de su trabajo; e) fomentar la autoevaluación y la coevaluación, es decir, el espíritu crítico como una herramienta más de aprendizaje.

El desarrollo de competencias a través de la formación en el ámbito de la empresa implica un enfoque más individualizado de la formación y el desarrollo. Se parte de la evaluación de la persona y del establecimiento de metas y objetivos personales. La responsabilidad del desarrollo es fundamentalmente individual. La responsabilidad de la empresa consiste, sobre todo, en poner a disposición los medios, motivar, acompañar y apoyar. Y es que las técnicas para el desarrollo de competencias no se limitan al tradicional curso de formación. Aparecen herramientas como Guías de autodesarrollo o Talleres de desarrollo. Surgen también herramientas más integradas en el propio trabajo cotidiano y basadas en un *feedback* continuo. Se aprende haciendo: las entrevistas de desarrollo, la asignación de mentores, procesos de tutoría o *coaching*, etc., son instrumentos que adquieren relevancia como instrumentos más adaptados al proceso de aprendizaje, que garantizan que éste se transfiera al puesto de trabajo, que las capacidades se traduzcan finalmente en competencias y desempeños efectivos.

#### 4. CONCLUSIÓN

El paradigma del desarrollo endógeno nos propone una acción pública para el desarrollo de localidades y regiones, y que surge como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera, que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta, reconociendo que los sistemas locales de empresas juegan un papel relevante en los procesos de crecimiento y cambio estructural, dado que, igual que las grandes empresas, impulsan la formación de externalidades y, por lo tanto, rendimientos crecientes y desarrollo económico. Así, las iniciativas locales y sus planes estratégicos se han convertido en una de las formas preferentes de la política de desarrollo, fortaleciendo los factores inmateriales del desarrollo y la organización del territorio.

El desarrollo económico tiene, por tanto, una dimensión espacial significativa, no sólo por el efecto geográfico de los procesos tecnológicos y organizativos, sino por el hecho de que cada localidad, cada región es un producto de su historia<sup>89</sup>. Por ello, los teóricos del desarrollo endógeno dan un tratamiento territorial a las interpretaciones del ajuste productivo, y que se ha conceptualizado como un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de recursos naturales y locacionales, con fuerte demanda en el mercado. Todos estos procesos contienen dos dimensiones: una económica, en la que los emprendedores locales demuestran su capacidad para la organización de los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en los mercados; otra sociocultural, en la que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia. Más concretamente, en el actual contexto de

<sup>89</sup> La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local.

glocalización el desarrollo económico local constituye un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región.

El desarrollo local endógeno implica, también, desarrollar una nueva cultura de Administración Pública más sensible hacia la calidad de los servicios públicos y que requiere transformaciones organizativas que rompan con los corsés de las formas burocráticas. Esto supone una nueva forma de organizar la gerencia pública que implica una nueva cultura administrativa que, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos del modelo burocrático-weberiano, ha de facilitar la creación de mercados eficientes por medio de tres mecanismos: 1) El modelo contractual o contrato de gestión; 2) La delegación de facultades y autonomía de gestión a los gerentes (*empowerment*), y 3) La evaluación del desempeño. Dicha evaluación se configura como una clave central y que explica las transformaciones de la gestión pública, ya que ésta ha de contar con estándares y medidas de productividad, con una planificación estratégica que incluye definición de objetivos e indicadores de rendimiento, con una asignación de recursos vinculada a medidas de desempeño, y con la utilización de contratos y franquicias que permitan una mayor eficiencia.

Es notable el grado de coincidencia entre los expertos en Dirección de Recursos Humanos acerca del carácter limitado, como predictor del éxito en el trabajo, del mero conocimiento técnico especializado. Al respecto, la aproximación basada en las competencias, que es una herramienta clave de evaluación del desempeño, supone un enfoque más amplio e integrador en el que para identificar la idoneidad profesional y abrir paso a su gestión eficaz se tiene en cuenta, junto al contenido de conocimientos técnicos, otras características de las personas, como las siguientes: 1) Las habilidades interpersonales; 2) Las capacidades cognoscitivas y de conducta; 3) El concepto o percepción de uno mismo, traducido en actitudes y valores; 4) Los motivos o impulsores que seleccionan y orientan la conducta; y 5) Los rasgos de personalidad o carácter.

Desde el punto de vista de la estrategia de gestión por competencias, resulta primordial considerar cuáles son las relaciones que se establecen entre los individuos y la organización. Dichos lazos suponen el compromiso de los empleados para con la empresa. Compromiso afectivo o actitudinal que se define como la fuerza de identificación del individuo con la organización y de su participación activa en la misma; la cual se caracteriza por una fuerte convicción y aceptación de los objetivos y valores de la organización, por la disposición a ejercer un esfuerzo considerable en beneficio de la organización, y por el fuerte deseo de permanecer como miembro de la organización.

De esta manera, el estilo de dirección, el modelo de liderazgo, los procesos de autoridad y poder, la cultura de la empresa, la formación y los sistemas de control, remuneración y comunicación adquieren una importancia crucial para alcanzar elevados niveles de compromiso de los recursos humanos y, por ende, capacidades y competencias distintivas que lleven a un mejor desempeño estratégico de la organización y, así, a unos resultados y rentabilidades más elevados. Dicho desempeño superior se consigue mediante las ventajas competitivas que proporcionan los recursos humanos. Pero para ello, se impone dedicar esfuerzos a modernizar la gestión de los recursos humanos y conectarla con los planes estratégicos de la organización, es lo que se denomina gestión por competencias.

En contra de la orientación clásica de la gestión de personal, basada en la búsqueda de control de los individuos a través de la estandarización, supervisión estricta y la jerarquía, este enfoque tiene como denominador común considerar que hay que potenciar el compromiso o implicación de los trabajadores con la organización. Por ello la gestión por competencias plantea que para conectar los recursos y las capacidades de la organización es fundamental la habilidad de la dirección, tendiente a alcanzar elevados niveles de coordinación y cooperación de los recursos, especialmente los humanos. La competitividad de la organización depende de que ésta sea capaz de configurar un conjunto único de recursos, difícilmente copiable por los competidores. Recursos movilizados con la ayuda de los sistemas de organización y gestión que desarrolle la organización, y que le conferirá una serie de capacidades o competencias distintivas. La organización, según esto, deberá desarrollar su propia combinación de recursos que se explotan conjuntamente, con el ánimo de generar una renta sostenible a largo plazo que no sea expropiable, al menos no totalmente, por los propietarios de los recursos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, A.; FERNÁNDEZ, N. y MOLLÓN, M. [2002]: *Recursos Humanos en Empresas de Turismo y Hostelería*. Madrid, Prentice Hall.
- ALBIZU, E. y LANDETA, J. [2001]: *Dirección estratégica de los Recursos Humanos: teoría y práctica*. Madrid, Pirámide.
- ALBIZU, E. y OLAZARÁN, M. [2003]: *Reingeniería y Cambio organizativo*. Madrid, Pirámide.
- ALONSO, L.E. [1999]: «Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local», *Política y Sociedad*, 31: 7-35.
- ÁLVAREZ, M. [1998]: *El liderazgo de la calidad total*. Madrid, Editorial Escuela Española.
- ANDERSEN, A. [1989]: *Experiencias de planificación estratégica en las ciudades*. Madrid, Editorial PROMADRID.
- [2002]: *Estudio sobre el uso y aplicación de la gestión por competencias en el entorno empresarial español*. Madrid, Arthur Andersen.
- ANSOFF, I. [1965]: *Corporate Strategy*. New York, McGraw-Hill.
- [1979]: *Strategic Management*. Londres, McMillan.
- AREILZA ECEIZA, G. [2002]: «Redes sociales y políticas para la regeneración urbana: el caso del Área Metropolitana de Bilbao». Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- BARNEY, J.B. [1991]: «Firm Resources and sustained competitive advantage». *Journal of Management*, 17: 99-120.
- [1995]: «Looking Inside for Competitive Advantage». *Academy of Management Executive*, 9(4): 95-138.
- BARROSO GONZÁLEZ [1999]: «Modelos de planificación estratégica y desarrollo local aplicados a la ciudad de Huelva». Tesis Doctoral. Universidad de Huelva, Huelva.
- BARZELAY, M.; ARMAJANI, B.J. [1999]: «Atravesando la burocracia». En SHAFRITZ, J.M. y HYDE, A.C.: *Clásicos de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

- BECATTINI [1992]: «El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico». En PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (comps.): *Los distritos industriales y la cooperación interempresarial en Italia*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- [2002]: «Anomalías Marshallianas». En BECATTINI, G.; COSTA, M.; TRULLÉN, J. (coord.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, Civitas.
- BECATTINI, G. y RULLANI, E. [1979]: «Local systems and global connections: The role of knowledge». En COSSENTION, F.; PYKE, F. y SENGENBERGER, W. (eds.): *Local and regional response to global pressure: The case of Italy and its industrial districts*. Génova, Institute of Labour Studies.
- BECK, U. [2004]: *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona, Paidós.
- BECKER, B. y GERHART, B. [1996]: «The impact of human resource management on organizational performance: progress and prospects». *The Academy of Management Journal*, 39(4): 778-801.
- BECKER, B. y HUSELID, M. [1998]: «High performance work systems and firm performance: A synthesis of research and managerial implications». En FERRIS, G.R. (ed.): *Research in Personnel and Human Resources Management*. Stanford, CT: JAI Press.
- BENGURIA, R. [1997]: «Hacia modelos más completos de Gestión de la Calidad Total. Con referencia especial al sector educativo». *Boletín de Estudios Económicos*, LII(161): 321-332.
- BILBAO, A. [1999]: «Modelo socioeconómico y organización de las relaciones laborales». En CASTILLO MENDOZA, C.A. (coord.): *Economía, organización y trabajo. Un enfoque sociológico*. Madrid, Pirámide.
- BOURDIEU, P. [1999]: *Meditaciones pascalianas*. Madrid, Anagrama.
- [2001]: *Sobre la televisión*. Barcelona, Anagrama.
- BOYATZIS, R.E. [1995]: *The competent manager*. Londres, Willey & Sons.
- CALLEJÓN, M. [2003]: «En busca de las economías externas». *Ekonomiaz*, 53: 74-89.
- CAMACHO, I.; FERNÁNDEZ, J.L. y MIRALLES, J. [2002]: *Ética de la empresa*. Bilbao, Desclée de Brouwer.
- CAMAGNI [2002]: «Papel económico y contradicciones especiales de las ciudades globales: el contexto funcional, cognitivo y evolutivo». En BECATTINI, G.; COSTA, M. y TRULLÉN, J. (coord.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, Civitas.
- CAMISÓN, C. [1993]: «Dirección de empresas en entornos globales y abiertos: Hacia la estrategia de alianzas». *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 2(3): 9-37.
- [1996]: «La calidad como factor de competitividad en turismo: análisis del caso español». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, 749: 37-74.
- CANÓS, L.; VALDÉS, J. y ZARAGOZA, P.C. [2003]: «La gestión por competencias como pieza fundamental para la gestión del conocimiento». *Boletín de Estudios Económicos*, LVIII (180): 445-463.
- CASADESÚS, M. y ALBERTÍ, M. [2003]: *La innovació i la gestió de la qualitat a les empreses de Catalunya. Aplicació i impacte de la norma ISO 9000*. Barcelona, Generalitat de Catalunya-CIDEM.
- CASTELLS, M. [1995]: «La sociedad de la información: diez tesis». *Temas para el debate*, 5: 27-53.
- [2000]: «La sociología urbana en el siglo XXI». En SUSSER, I. (ed.): *La sociología urbana de Manuel Castells*. Madrid, Alianza Editorial.
- CIAMPA, D. [1993]: *Calidad Total. Guía para su implantación*. Delaware, Addison-Wesley Iberoamericana.
- CIDEM (Centre Català de la Qualitat) [2001]: *Comparació entre els requisits de la marca de qualitat de l'ICTE i els de la norma ISO 9001: 2000, aplicats als hotels*. Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- CLAVER, E.; LLOPIS, J. y TARÍ, J.J. [1999]: *Calidad y dirección de empresas*. Madrid, Civitas.
- COSTA CAMPI, M. [2002]: «Economías externas, competitividad y sistemas productivos locales: evidencia empírica e implicaciones para el diseño de políticas industriales y de desarrollo local». En BECATTINI, G.; COSTA, M. y TRULLÉN, J. (coord.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, Civitas.

- CROSBY, P.B. [1990]: *Hablemos de calidad*. México D.F., McGraw-Hill.
- DEL CERRO, G. [2004]: «Ciudades y globalización: un enfoque teórico». *Revista Española de Sociología*, 4: 199-218.
- DEMING, W. [1989]: *Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis*. Madrid, Díaz de Santos.
- DUFFIELD, M. [2004]: *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid, Catarata.
- DURRANT, R.F. [1998]: «Agenda Setting. The "Third Wave", And The Administrative State». *Administration & Society*, 30(3): 211-248.
- ELIZALDE HEVIA, A. [2003]: *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile, CEPAL.
- ETXEZARRETA, M. [2001]: «Globalización e intervención pública», en VV.AA.: *Globalización, trabajo y movimiento sindical*. Madrid, Fundación Paz y Solidaridad.
- FARINELLI, F. [1999]: «Las redes industriales frente al reto de la globalización: La experiencia italiana». En: ELGE, M.C. (comp.): *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*. Buenos Aires, Ediciones Corregidor.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, F. [2003]: «De la inclinación al trabajo a la inclinación al empleo. Un análisis de las transformaciones de la organización capitalista de la producción a partir de una categoría weberiana». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 21(2): 231-254.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. [1997]: *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S.A.
- FERNÁNDEZ, E. y PÉREZ BUSTAMANTE, G. [2003]: «Aportaciones del conocimiento a la tecnología». *Revista de Economía y Empresa*, XIX(48): 33-65.
- FREJE, A. y FREJE, I. [1990]: *Nuevas herramientas de gestión*. Bilbao, Universidad Comercial de Deusto.
- FRIEDMAN, J. y WEAVER, C. [1981]: *Territorio y función. La evolución de la planificación regional*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. y VENEABLES, A. [2000]: *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Barcelona, Ariel.
- FUKUYAMA, F. [1998]: *La confianza*. Barcelona, Ediciones B.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, S. [2001]: «Los recursos humanos en una organización multicultural», *Boletín de Estudios Económicos*, LVI (174): 487-512.
- [2003]: «El papel de la persona en los procesos de transformación empresarial. El desarrollo de una nueva capacidad directiva». En GESCANA, E.; URBANO, D.; CAPELLEROS, J.L.; GUALARTE, C. y VERGÉS, J. (coord.): *Creación de empresas. Entrepreneurship*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- GARVIN, D. [1988]: *Managing Quality*. New York, The Free Press.
- [1988]: *Managing Quality. The Strategic Competitive Edge*. New York, The Free Press.
- GIMENO, J. y MONREAL, P. [1999]: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*. Madrid, Libros de la Catarata.
- GODET, M. [1991]: *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona, Editorial SG.
- GORE, A. [1993]: *Creating a Government That Works Better and Cost Less*. Washington DC, Government Printing Office.
- GRANT, R.M. [1991]: «The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation». *California Management Review*. 33(3) Spring: 113-136.
- [1996]: *Dirección estratégica: Conceptos, técnicas y aplicaciones*. Madrid, Civitas.
- HARVEY, D. [2003]: *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.

- HELD, D. y MCGREW, A. [2003]: *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona, Paidós.
- HERNÁNDEZ, J. y RUIZ, J. [1995]: *Aplicación de la intervención estratégica en la ciudad en ciudades Iberoamericanas y España*. Madrid, Dirección General de Arquitectura. Consejería de Política Territorial.
- HERRERA, J.; MORENO, D. y MARTÍNEZ, C. [1998]: «La gestión de la calidad en las empresas españolas. Resultados de un estudio empírico de ámbito Europeo». *Revista de Economía y Empresa*. XII(32): 399-424.
- HIDALGO, A. [2001]: «Reingeniería». En ELOSUA DE JUAN, M.; HIDALGO, A. y PAVÓN, J. (Dir.): *Dirección de empresas pequeñas y medianas en el siglo XXI*. Madrid, CEPADE.
- HIRSCHMAN, A. [1961]: *La estructura del desarrollo económico*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- JERICÓ, P. [2001]: «La gestión del talento: enfoque conceptual y empírico». *Boletín de Estudios Económicos*, LVI(174): 423-441.
- JULIÁ, M.; PORSCHÉ, F; GIMÉNEZ, V. y VERGE, X. [2002]: *Gestión de Calidad aplicada a Hostelería y restauración*. Madrid, Prentice Hall.
- JURAN, J.M. [1992]: *Juran on Quality by Desing*. New York, The Free Press.
- RUST, R.T., y OLIVER, R.L. [1994]: «Service Quality: Insights and Managerial Implications from the Frontier». En RUST, R.T. y OLIVER, R.L. (ed): *Service Quality: New Directions in Theory and Practice*. Londres, Sage Publications.
- KNIGHTS, D. y McCABE, D. [1997]: «How Would You Measure Something Like That?: Quality in a Retail Bank». *Journal of Management Studies*, 34(3): 371-377.
- KOGUT, B. y ZANDER, U. [1992]: «Knowledge of the firm, combine capabilities and the replication of technology». *Organization Science*, 3(3): 39-54.
- KRUGMAN, P. [1997]: *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Barcelona, Antoni Bosch.
- LADO, A.A.; BOYD, N.G. y WRIGHT, P. [1992]: «A competency-based model of sustainable competitive advantage: Toward a conceptual integration». *Journal of Management*, 18(1): 576-606.
- LAHERA, A. [2004]: *La participación de los trabajadores en la democracia industrial*. Madrid, Los libros de La Catarata.
- LAIDI, Z. [1997]: «La modalisation ou la radicalisation de l'incertitude». *Études*, 3(3): 293-303.
- LAROCHELLE, G. [2004]: «Las paradojas de la globalización». *Revista Internacional de Sociología*, 37: 177-216.
- LARREA, M. [2003]: «Clústers y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco». *Ekonomiaz*, 53: 138-159.
- LAVAL, C. [2004]: *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Barcelona, Paidós.
- LEAL, A. [1997]: «Gestión de calidad total en empresas españolas: un análisis cultural y de rendimientos». *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 6(1).
- LIPPMAN, S.A. y RUMELT, R.P. [1982]: «Uncertain imitability an analysis of interfirm differences in efficiency under competition». *Bell Journal of Economics*, 13: 79-102.
- LIRA COSSIO, L. [2003]: *La cuestión regional y local en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- LÖFFLER, E. [1996]: *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*. Madrid, INAP.
- LONGO, F. [2004]: *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. [2001]: *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.

- MARSHALL, A. [1920]: *Principios de economía. Un tratado introductorio*. Madrid, Aguilar.
- [1923]: *Industry and Trade*. Cambridge, The MIT Press.
  - [1963]: *Principios de economía*. Madrid, Aguilar.
- MINTZBERG, H. [1990]: «Strategy Formation: School of Thought», en FREDERICKSON, J. (Ed): *Perspectives on strategic management*. New York, Harper Corp.
- [1993]: *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, Ariel.
  - [1999]: *Safari a la estrategia*. Barcelona, Granica cop.
- MONCAYO JIMÉNEZ, E. [2002]: *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas, regiones e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile, CEPAL.
- MUÑOZ OLIVERA, I. [2002]: «La teoría marshalliana del crecimiento: del desarrollo endógeno al crecimiento endógeno». En BECATTINI, G.; COSTA, M. y TRULLÉN, J. (coord.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, Civitas.
- NALDA, C. [1992]: «Modernización y calidad: las claves de la competitividad». En VV.AA. *La Calidad Total en los servicios y en la Empresa*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- NAVARRO, M. [2003]: «Análisis y políticas de clústers: teoría y realidad». *Ekonomiaz*, 53: 14-49.
- OAKLAND, J.S. [1993]: *Total quality management. The route to improving performance*. Londres, Butterworth-Heinemann Ltd.
- OCDE [1988]: *La Administración al servicio del público*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- [1995]: *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
  - [1997]: *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) [1995]: *La gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid, Editorial Complutense.
- [2001]: *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. [1997]: *La reinención del gobierno*. Barcelona, Paidós.
- PALUZIE, I. I HERNÁNDEZ, E. [2002]: «Una panorámica de la nueva geografía económica». *Revista Cuadernos de Economía*, 25: 245-276.
- PASCUAL I ESTEVE, J. [1999]: *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- PEREDA, S. [2001]: «Recursos Humanos». En ELOSUA DE JUAN, M.; HIDALGO, A. y PAVÓN, J. (Dir.): *Dirección de empresas pequeñas y medianas en el siglo XXI*. Madrid, CEPADE.
- PERROUX, F. [1984]: *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*. París: UNESCO.
- PETERAF, M.A. [1993]: «The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view». *Strategic Management Journal*, 14: 179-191.
- PIORE, M. y SABEL, C. [1990]: *La segunda ruptura industrial*. Madrid, Alianza.
- PITONE, U. [2002]: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*. Madrid, Catarata.
- PITT, L.F. y WATSON, R.T. [1997]: «Measuring Information Systems Service Quality: Concerns for Complete Canvas». *MIS Quarterly*, 21(2): 243-268.
- POLANYI, K. [1983]: *La gran transformación*. Madrid, La Piqueta.

- PORTER, M.E. [1980]: *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York, The Free Press.
- [1990]: *La ventaja competitiva de las naciones*. Esplugas de Llobregat, Plaza & Janés Editores.
  - [1991]: «Toward a dynamic theory of strategy». *Strategic Management Journal*, 12: 95-117.
- PRAHALAD, C.K. y HAMEL, G. [1990]: «The core competence of the corporation», *Harvard Business Review*, 68: 79-91.
- PYKE, F. y SENGENBERGER, W. [1992]: «Introducción». En PYKE, F.; BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W. (comps.): *Los distritos industriales y la cooperación interempresarial en Italia*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- RAMIÓ, C. [1999]: *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid, Tecnos.
- REEVES, C.A. y BEDNAR, D.A. [1994]: «Defining Quality: Alternatives and Implications». *Academy of Management Review*, 19(3).
- RICHARDS, S. [1995]: «La flexibilidad en la gestión de personal: algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado». En OCDE: *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J.M. [2003]: *El gobierno de la empresa: un enfoque alternativo*. Madrid, Akal.
- RUIZ-CANELA, J. [2004]: *La gestión por Calidad Total en la empresa moderna*. Madrid, Ra-Ma Editorial.
- SAPIR, J. [2004]: *Economistas contra la democracia. Los intereses inconfesables de los falsos expertos de la economía*. Barcelona, Ediciones B.
- SHAFRITZ, J.M. y HYDE, A.C. [1999]: *Clásicos de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SORKIN, D; FERRIS, N. y HUDAK, J. [1987]: *Strategies for Cities and Countries: A Strategic Planning Guide*. Washington DC, Public Technology Inc.
- STIGLER, G. [1951]: «The division of labour is limited by the extent of the market». *The Journal of Political Economy*, 59(3): 185-193.
- ULRICH, D. [1998]: «Intellectual capital = competence × commitment». *Sloan Management Review*, 39(2): 56-83.
- VALLE CABRERA, R.J. [2003]: *La Gestión Estratégica de los Recursos Humanos*. Madrid, Prentice Hall.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. [1993]: *Política económica local. La respuesta de la ciudad a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid, Pirámide.
- [1999]: *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre el desarrollo endógeno*. Madrid, Pirámide.
  - [2000]: *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco teórico*. Santiago de Chile, CEPAL.
  - [2002]: «¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?». En BECATTINI, G.; COSTA, M. y TRULLÉN, J. (coord.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid, Civitas.
- VÁZQUEZ, F. [2002]: *Pierre Bourdieu. La Sociología como crítica de la razón*. Barcelona, Montesinos.
- VERNIÈRES, M. [1998]: *Norte y sur. Renovar la cooperación*. Bilbao, Ediciones El Mensajero.
- VILLORIA, M. [1997b]: «La gestión de las Personas en las Administraciones Públicas Postburocráticas: Un enfoque estratégico». En BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.): *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial.
- WRIGHT, P.; KROLL, M.J. y PARNELL, J. [1996]: *Strategic Management Concept*. New Jersey, Prentice Hall.
- YOUNG, J. [1928]: «Increasing returns and economic progress». *The Economic Journal*, 38(152): 527-544.